



Conflictos socioambientales

políticas públicas y derechos.

Aproximación a un debate

Víctor Hugo Torres • María José Narváez • Pablo Ortiz-T. • Víctor López
Susan Engel • Volker Frank • Pippa Heylings • Jackie Rivera

Conflictos socioambientales,
políticas públicas y derechos.
Aproximación a un debate

*Víctor Hugo Torres, María José Narváez,
Pablo Ortiz-T., Víctor López A., Susan Engel,
Volker Frank, Pippa Heylings, Jackie Rivera*

Conflictos socioambientales, políticas públicas y derechos. Aproximación a un debate

VOLUMEN 2



2011

CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES, POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS. APROXIMACIÓN A UN DEBATE

VOLUMEN II

Victor Hugo Torres, María José Narváez, Pablo Ortiz-T., Víctor López A., Susan Engel, Volker Frank, Pippa Heylings, Jackie Rivera

Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana:

Alexandra Ocles, Ministra Secretaria (2009-enero 2011)

María Luisa Moreno, Ministra Secretaria (en funciones)

Subsecretaría de diálogo Social:

Sebastián Meneses, Subsecretario (2009-enero 2011)

Guido Terán, Subsecretario (en funciones)

1era. Edición: Universidad Politécnica Salesiana
 Av. Turuhuayco 3-69 y Calle Vieja
 Cuenca-Ecuador
 Casilla: 2074
 P.B.X. (+593 7) 2050000
 Fax: (+593 7) 4 088958
 e-mail: rpublicas@ups.edu.ec
 www.ups.edu.ec

Diagramación: Editorial Universitaria Abya-Yala
 Quito-Ecuador

Editor General: Pablo Ortiz-T.

ISBN Abya-Yala: 978-9978-22-980-4

ISBN UPS: 978-9978-10-083-7

Impresión: Editorial Universitaria Abya-Yala
 Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, marzo de 2011

Los contenidos u opiniones emitidos en los artículos del presente libro, corresponden y son de exclusiva responsabilidad de cada autor y no comprometen ni expresan la posición oficial de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, ni tampoco de la Universidad Politécnica Salesiana, entidades co-editoras que auspician la presente publicación.

Índice

Presentación	9
Introducción.....	17
I. Políticas públicas, interculturalidad y conflictos socioambientales. Una aproximación	
<i>Víctor Hugo Torres</i>	21
• Introducción	23
• ¿Qué es la interculturalidad?.....	26
• El descentramiento constitucional	30
• La oralidad y la escritura: un reto intercultural.....	34
• ¿Qué es lo público intercultural?	37
• La planificación intercultural.....	38
• Las políticas interculturales.....	40
• La gestión pública intercultural.....	41
• Clasificando las políticas interculturales	43
• ¿Cómo se relaciona la interculturalidad con la política?	45
• Los desafíos de la acción intercultural	48
• Antes que conclusiones, precauciones.....	53
• Bibliografía.....	56
II. El nuevo entorno normativo de derechos y el procesamiento de conflictos socioambientales	
<i>María José Narváez</i>	59
• Caracterización de la racionalidad capitalista y la racionalidad ambiental.....	61
• La racionalidad ambiental como una teoría de construcción del derecho a la participación	65
• El nuevo entorno constitucional del derecho a la participación y la consulta previa	67

•	Marco normativo básico del derecho a la participación y la consulta previa en el Ecuador.....	73
•	Estado actual de la normativa referente al derecho a la participación	76
•	Mecanismos de participación ciudadana vinculados al manejo de conflictos socioambientales	77
-	Los conflictos socioambientales.....	77
-	La participación ciudadana.....	77
-	Consulta libre y previa informada.....	78
-	Mecanismos de participación ciudadana y consulta previa	79
•	Bibliografía.....	94
III.	Modelo de desarrollo, extractivismo, buen vivir y conflictos socioambientales (CSA) <i>Pablo Ortiz-T.</i>	97
•	Bibliografía.....	118
IV.	El gobierno autónomo en la transición energética ecuatoriana. Reflexiones sobre la participación local en el proyecto hidroeléctrico Coca Codo Sinclair (CCS) <i>Víctor López A.</i>	123
•	Introducción	125
•	Gestión municipal mancomunada para el manejo integrado del recurso hídrico	130
•	Descentralización en la gestión energética.....	136
•	Participación y control social en la gobernanza energética.....	141
•	Conclusiones preliminares.....	145
•	Bibliografía.....	147
V.	Espacios multisectoriales de diálogo para el desarrollo sostenible <i>Susan Engel, Volker Frank, Pippa Heylings, Jackie Rivera</i>	149
•	La zona de frontera norte.....	152

• La participación ciudadana como marco para la construcción de espacios multisectoriales de diálogo y concertación	153
• Espacios multisectoriales de diálogo y concertación.....	158
• La construcción de asambleas locales como espacios multisectoriales de diálogo para la generación de políticas públicas de desarrollo sostenible en los cantones de Putumayo y Cascales	164
• Lecciones aprendidas.....	170
• Bibliografía.....	172
 VI. Actores locales, dialogo social y servicio ambiental hídrico: una propuesta para la gestión integrada de la subcuenca del río Coca, Región Amazónica Ecuatoriana <i>Miguel Castro, Karla Beltrán, Juan Calles y Víctor López A...</i>	175
• Antecedentes	177
• Objetivos planteados	182
• La hipótesis de partida	182
• Características económicas del Servicio Ambiental Hídrico.....	183
• Beneficiarios y actores del Esquema de SAHs	186
• Efectividad, eficiencia y equidad.....	193
• Selección de Áreas a proteger, recuperar y restaurar en la subcuenca Quijos-Coca.....	203
• REDD y el Manejo Integral de la Subcuenca Quijos-Coca	205
• El reto que REDD+ representaría.....	207
• Proyección financiera del Esquema e Implicaciones.....	212
• Recomendaciones	217
• Bibliografía.....	218
 Los/as autores/as	221
 Notas.....	225

Presentación

La idea de paz regularmente aparece como una idea menor e ingenua, más aún en estos tiempos de pragmatismo, vértigo, secularismo y fe ciega en el desarrollo tecnológico. Sin embargo sería mejor y más útil entenderla como un horizonte, siempre lejano pero nunca en el infinito. Podemos y debemos dirigirnos hacia ese horizonte, pero a medida que avanzamos siempre igual de lejos. Pero entre tanto hemos andado, y en ese caminar sin fin puede que esté toda la grandeza y el misterio de este anhelo universal. Gandhi tenía razón en eso: la paz es el camino y no el punto final o la meta, pues quizás ni exista. En otras palabras, paz implica compromiso, acción, convicción de cada persona y de cada colectivo para andar, para dignificar la vida.

Sin duda, el reto de profundizar diagnósticos está presente, pero lo que resulta impostergable es poner en marcha una estrategia de cambio para abandonar progresivamente la cultura de la violencia y desenmascarar a quienes se benefician de ella a costa del sufrimiento de los demás. Como lo decía el obispo brasileño Mons. Hélder Câmara, “nadie ha nacido para ser esclavo. A nadie le gusta padecer injusticias, humillaciones, represiones. Pero el egoísmo de algunos grupos privilegiados encierra a multitud de seres humanos en esa condición inhumana, donde padecen represiones, humillaciones, injusticias; viviendo sin ninguna perspectiva, sin esperanza, con todas las características de los esclavos. Esa violencia instalada, institucionalizada, esta violencia número uno atrae a la violencia número dos: la revolución, o de los oprimidos, o de la juventud decidida a luchar por otro mundo más justo y más humano”.

Frente a ese panorama estructural, en muchas partes del mundo, existen sectores sociales que saben muy bien que la violencia

no es la única respuesta a la violencia; que si respondemos a la violencia con la violencia, el mundo caerá en una espiral imparable; que la única respuesta verdadera a la violencia es tener el valor de hacer frente a las injusticias que constituyen la violencia número uno. Lo que el mismo Mons. Cámara llamó la *presión moral liberadora*.

Para que la paz deje de ser una quimera, no solo es necesario enfocar las cosas de manera distinta, sino que se requiere de una infraestructura que active continuamente las vías de la paz. Nuevas ideas y nuevos instrumentos que posibiliten superar los maniqueísmos y fundamentalismos, que nacen además de la miseria y la desesperación. La lidereza maya Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz, poco después de la tragedia del 11 de septiembre en New York, recordaba que hay sectores que no han encontrado una disposición pluralista para el reconocimiento y respeto a sus expresiones identitarias en los marcos institucionales actuales, y que un día u otro, eso se acaba pagando. En la crisis actual, pero también en las futuras, añadía Menchú: “creo que ayudaría mucho conocer mejor lo que piden los demás o los argumentos que hacen servir para intentar legitimarse”.

Pensar y actuar frente a los conflictos que atraviesan los seres humanos y las sociedades es un ejercicio cotidiano, que forma parte de la evolución y transformación históricas. De una dialéctica permanente entre desaprender, aprender y re-aprender. La tendencia repetitiva o constante a reducir y a simplificar las cosas, sin analizar, personalizar o concretar las diferencias y los matices, las complejidades, la heterogeneidad social, cultural, geográfica, es la base de todos los maniqueísmos y fundamentalismos, y aquello sin duda dificulta comprender la realidad de los procesos y la historia que la precede o hace posible.

Tratar y procesar conflictividades sin violencia es un principio básico para el que hay que entender bien las metas y los intereses

legítimos de cada actor, de cada parte y el sentido de las disputas, de los choques y, sobre todo, cómo se pueden encontrar salidas y soluciones que satisfagan a todos, para que las partes interesadas e involucradas en los conflictos se sientan satisfechas. Al menos como postura ideal que supere el no, la intransigencia, el bloqueo permanente e inútil.

Aquella actitud beligerante y absolutamente negativa al diálogo, y que prioriza ante todo la confrontación, la imposición a la fuerza de sus posiciones e intereses particulares y oscuros, abre las puertas a la incertidumbre, a la tensión, a la desconfianza e invita a la violencia y a salidas forzadas a la larga ineficaces. Y en el campo de los conflictos asociados o vinculados a la gestión ambiental y al aprovechamiento de los recursos de la naturaleza estas premisas son muy recurrentes en el escenario latinoamericano en general y ecuatoriano en particular.

Alguien preguntó sobre este particular al insigne filósofo e investigador de la paz y de los conflictos, Johan Galtung y le dijo: -¿cómo debemos acercarnos a la paz? Su respuesta fue profunda y simple: “-lo más importante es tener un objetivo en esta vida (...) lo más importante para la paz es resolver los conflictos y eso siempre se hace con creatividad”.

Claro que aquella premisa no pasa ni puede pasar por alto las demandas y razones históricas ineludibles, legítimas y reconocidas, alrededor de determinadas posiciones y propuestas existentes en una sociedad como la ecuatoriana: tesis y aspiraciones históricas de quienes fueron estructuralmente excluidos como los pueblos y nacionalidades indígenas, los pueblos afrodescendientes, organizaciones de mujeres y jóvenes, campesinos y regiones que plantean una agenda multitemática que incluye aspiraciones de fortalecimiento o incentivos a la economía popular y solidaria, el desarrollo de la soberanía alimentaria, la defensa de la madre tierra, la posesión

y propiedad ancestral sobre territorios, grados y niveles de descentralización y autonomía, entre otros caros anhelos, pero la solución y respuestas a todas esas demandas, como lo señala Galtung no se encuentra solo en la historia, entendida como pasado sino en el futuro y en la experiencia. “Hay que conocer la historia pero no hay que ser esclavo de ella”, señalaba.

En esa dirección, el tema central planteado en estos libros gira en torno al tratamiento de los conflictos socioambientales, no para restaurar los viejos órdenes plagados de colonialidad del poder, frecuentemente caducos, excluyentes e injustos, sino para transformarlos, considerando la heterogeneidad y la particularidad de cada pueblo, de cada nacionalidad, de cada cultura, de cada región. No se trata de pacificar re-editando o reproduciendo o defendiendo estructuras excluyentes, racistas, machistas, inequitativas e insostenibles sino para mirar en cada conflicto una oportunidad de cambios, de construcción, de transformación de nuestra sociedad, de construcción de un país justo, democrático, plurinacional, soberano e intercultural.

Las soluciones –retomando lo planteado por el profesor Galtung– no están en el pasado, sino en el futuro, en ideas y procedimientos nuevos, para lo cual es preciso dar un salto intelectual, provocando rupturas de paradigmas, venciendo prejuicios y miedos a dar legitimidad a las peticiones del otro, a las ideas de otros, a superar de una vez por todas ese pánico a darle una parte de razón al otro. Pero de manera recíproca y nunca unilateral: la intransigencia de unos debe ser superada de manera conjunta, constructiva, generosa y patriótica por la apertura de todos y todas. Esa es parte de la construcción de la armonía que propone una sociedad basada en el Sumak Kawsay (Vida en Armonía) en el Buen Vivir y sus múltiples significados.

Es en ese contexto que se pone a consideración de los lectores/as del país, y en particular a quienes están comprometidos en la construcción de un nuevo país, de un nuevo Estado democrático incluyente, intercultural, soberano, plurinacional, de justicia, de derechos, esta serie de tres volúmenes alrededor de los Conflictos Socioambientales, obra producto de la decisión y apoyo de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPPC), a través de la Subsecretaría de Diálogo Social y que contó con la colaboración y esfuerzo individual y colectivo de investigadores e investigadoras de su equipo técnico y docentes e investigadores de la Carrera de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible de la Universidad Politécnica Salesiana.

Adicionalmente se contó con el aporte de experimentados profesionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) y la Fundación EcoCiencia que brindan su invaluable aporte a este debate.

La obra en su conjunto está dividida en tres volúmenes, articulados entre sí. El primer libro denominado *Mirar los Conflictos Socioambientales. Una Relectura de Conceptos, Métodos y Contextos*, escrito por Pablo Ortiz-T., Coralia Zárate Díaz y Juan Fernando Terán quienes abordan tres temas centrales: el primero, un marco teórico y conceptual básico para lograr una aproximación a la comprensión de los conflictos socioambientales, su prevención y tratamiento; el segundo texto, en cambio, plantea una figura conocida en el ámbito de las relaciones internacionales y de los sistema de Naciones Unidas, pero restringida en su concepción y manejo en los escenarios domésticos-nacionales. Y el tercero de los textos, propone una reflexión bastante amplia sobre las implicaciones de los procesos de globalización en las dinámicas de los conflictos internos,

tomando como eje de análisis el comportamiento del mercado mundial de energía y sus impactos en las economías y sociedades nacionales, y en particular en el desate o agudización de procesos conflictivos.

El segundo libro denominado *Conflictos Socioambientales, Políticas Públicas y Derechos. Aproximación a un Debate*, escrito por Víctor Hugo Torres, María José Narváez, Pablo Ortiz-T. Víctor López Acevedo, Volker Frank, Pippa Heyling, Susan Engel, Jackie Rivera, Miguel Castro, Karla Beltrán y Juan Calles López, aborda un mosaico de temas que plantean experiencias prácticas y específicas en torno a la gestión pública ambiental e intercultural y los complejos procesos de interacción entre Estado y sociedad, tanto a nivel nacional como en escenarios locales. Los dos primeros textos (Torres y Narváez) establecen un marco nacional y general de referencia en torno a políticas públicas, interculturalidad y derechos. Los tres textos restantes (López y los colectivos de la FFLA y EcoCiencia) plantean experiencias específicas y actuales de diálogo, participación y tratamiento de la conflictividad en torno a la gestión de territorios, áreas ecológicamente frágiles, cuencas hidrográficas y zonas sensibles atravesadas por problemas de inseguridad como lo es la frontera colombo-ecuatoriana.

Y finalmente el libro tercero *Conflictos socioambientales y Estado. La búsqueda de nuevos enfoques y prácticas*, producido por el Equipo Técnico de la Subsecretaría de Diálogo Social de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPPC), que recoge una experiencia acumulada en los últimos tres años, muestra los inéditos avances que en esta materia van construyendo instituciones públicas como la SPPC: desde la formulación de un marco conceptual y metodológico, hasta la constitución y formación de equipos técnicos a nivel de las distintas provincias y su accionar en distintos escenarios conflictivos existentes

en el país. La compilación de información, la elaboración de diagnósticos, el acompañamiento y facilitación de procesos de diálogo al interior del Estado y en los territorios, con distintos actores y grupos de interés, y la construcción de acuerdos basados en el respeto, la observancia de los derechos colectivos y las demandas de las organizaciones sociales, son algunas de las premisas y referencias que han orientado y orientan la acción de la SPPC.

El sentido de socializar estas reflexiones –hasta hoy muy endógenas a cada institución participante– e invitar a las organizaciones sociales urbanas y rurales del país, a la academia, a las ONG y en particular a las instituciones públicas nacionales y locales a involucrarse en estos ejercicios de reflexión, diálogo, debate, conversaciones y un mayor conocimiento de las experiencias e iniciativas en marcha en torno a los conflictos socioambientales en distintas partes del país, es contribuir a procesos más democráticos, participativos e incluyentes en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, y en particular de aquellas relacionadas a la gestión territorial y ambiental.

Se trata, en otros términos, de una invitación a una minga del pensamiento, que posibilite aunar esfuerzos para lograr acuerdos y administrar desacuerdos, más allá de las coyunturas, de los localismos, de las agendas propias y de cálculos políticos o electorales. La gestión de los territorios y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, sobre la base del respeto a los derechos de la naturaleza, de los derechos individuales y colectivos, el fortalecimiento de las instituciones estatales y de organizaciones sociales exigen desarrollar destrezas, conceptos e instrumentos metodológicos para procesar las diferencias, reconocer las incompatibilidades y sobre todo, identificar campos de interés común donde primen la colaboración y el diálogo.

La Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, a través de su Subsecretaría de Diálogo Social, la Universidad Politécnica Salesiana, por medio de su Carrera de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible y Editorial Abya-Yala ponen a consideración de las/os lectores los resultados de este trabajo de investigación.

Quito, marzo de 2011

Introducción

Este Segundo Volumen denominado *Conflictos Socioambientales, Políticas Públicas y Derechos. Aproximación a un Debate*, recoge un total de seis textos que abordan, desde distintas experiencias y entradas, los conflictos socioambientales y su incidencia en los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas ambientales. Los dos primeros capítulos, escritos por Víctor Hugo Torres y María José Narváez se concentran en dos ámbitos fundamentales donde se articulan y encuentran sociedad y Estado: el campo de las políticas públicas y el ejercicio o vigencia de los derechos, que en su justa dimensión y plena aplicación, contienen suficientes herramientas preventivas frente a los conflictos en todos los campos, incluyendo el ámbito de lo socioambiental. Es la deficiente, inadecuada, inoportuna y torpe aplicación de sus principios y procedimientos lo que constituye el factor desencadenante de conflictos socioambientales. Más aún si en contextos complejos como el ecuatoriano, se pasa por alto dos grandes variables, sobre las que los autores llaman la atención: la interculturalidad y la participación, cuyo contenido y alcance debe ser debatido, comprendido, definido e incorporado para que las políticas públicas establezcan líneas de acción sin daño, sensibles a conflictos y comprometidas con la garantía de derechos individuales, colectivos y de la naturaleza, como fundamentos de un Estado constitucional de derechos.

El tercer artículo, de Pablo Ortiz-T., pasa revista de manera breve a la relación existente entre el modelo de desarrollo vigente, en particular extractivo y el desate de los conflictos socioambientales. La interrogante central planteada remite a un debate complejo: ¿hasta qué punto condiciones estructurales como el capitalismo extractivo son una fuente permanente para la generación de conflic-

tos socioambientales? Sin necesariamente caer en una propuesta maximalista, el autor duda de la compatibilidad de dicho régimen económico-territorial y el Estado constitucional de derechos vigente, para lo cual reflexiona alrededor de las experiencias vividas en las últimas décadas en la Amazonía ecuatoriana.

Los tres artículos restantes, en cambio transitan por el terreno de las experiencias más locales y específicas, cuyos detalles no dejan de ser asombrosos, empezando por Víctor López Acevedo, quien sistematiza la experiencia de participación local en los cantones de Quijos y Gonzalo Pizarro donde se ejecuta el proyecto hidroeléctrico Coca Codo Sinclair, y que de alguna manera constituye una interpelación al proceso promovido desde el Estado central, donde es importante clarificar de qué se habla cuando se habla de participación y consulta previa?

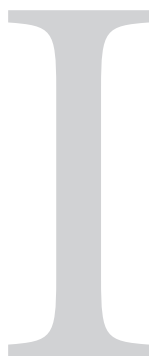
El quinto capítulo se concentra en la experiencia compilada y sistematizada por el equipo de expertos de la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) Pippa Heylings, Volker Frank, Susan Engel y Jackie Rivera en la frontera norte, específicamente en los cantones Cascales y Putumayo donde han desarrollado procesos de diálogo y participación de la población local en la definición de políticas de desarrollo local, que incluyen la gestión territorial y ambiental, en un contexto de alta incertidumbre y riesgo, marcados por la inseguridad propia de la zona, que se encuentra afectada por la violencia armada del vecino país, el desplazamiento de la población, la militarización de la región y por todas las formas de delincuencia existentes: ¿es posible fomentar el diálogo y construir la paz en esos contextos tan adversos y complejos? El equipo de FFLA plantea varios elementos de posibles respuestas a partir de la experiencia que han vivido, acompañando a los actores locales de estos dos cantones de la provincia de Sucumbíos.

Y finalmente el aporte del Equipo de EcoCiencia a través de Miguel Castro, Karla Beltrán, Víctor López A. y Juan Calles nuevamente nos remiten a la parte alta de la Amazonía, la subcuenca del río Coca, donde las perspectivas de gestión del territorio -atravesado de áreas protegidas ricas en bosques, ríos y biodiversidad, pero también de infraestructura petrolera e hidroeléctrica- exigen mucha creatividad no solo para facilitar y promover diálogos entre los distintos actores estatales, privados, no gubernamentales, sino para apoyar el desarrollo de propuestas sustentadas técnica y científicamente, que las tornen claras, viables y convenientes para el futuro de estas sociedades locales.

Las experiencias recogidas en el presente volumen, a pesar de su aparente parcialidad y alcance geográfico, sin embargo constituyen un referente válido, donde en condiciones de incertidumbre, debilidad institucional, violencia creciente, desconfianza, pobreza, asimetría en las relaciones, es posible como lo diría John Paul Lederach, con una dosis de voluntad, de arriesgar creatividad e imaginación moverse más allá de lo existente, hacia algo nuevo e inesperado, surgiendo a partir de y hablando a lo cotidiano. Personajes ilustres como Mons. Gonzalo López Marañón, Vicario Apostólico de Aguarico y jefe de la Iglesia de San Miguel de Sucumbíos, que conoce muy de cerca estos procesos amazónicos ha sido y es un referente de quienes han vivido en escenarios de conflictos muy enraizados y que se han enfrentado a una extraordinaria ironía: la violencia les es conocida, y el misterio es la paz. Por su propia naturaleza, por lo tanto, la construcción de la paz exige un camino guiado por una profunda confianza en las potencialidades de la gente y la imaginación del riesgo.

Con estos textos, recogidos en el presente Volumen, y que reflejan posiciones y visiones plurales de investigadores nacionales y extranjeros, la Subsecretaría de Diálogo Social de la Secretaría de

Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, la Carrera de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible de la Universidad Politécnica Salesiana y Editorial Abya-Yala deja en sus manos nuevos elementos de análisis para continuar en este recorrido y debate en torno a los conflictos socioambientales en el país.



Políticas públicas,
interculturalidad y
conflictos socioambientales.
Una aproximación

Víctor Hugo Torres

Resumen

La construcción del Estado Plurinacional e Intercultural requiere de una nueva dimensión pública asentada en la capacidad de agencia cultural, que conecte a los procesos de innovación gubernamentales con las dinámicas de cambio pluri-sociales, estableciendo el diálogo epistemológico, político, económico y social entre los actores de los procesos interculturales. Supone algunos desafíos prácticos inmediatos para la acción. El denominado “interés público”, tal como se lo conoce, está asentado sobre una tendencia de igualación ciudadana que borra o anula las diferencias y la pluralidad cultural. Ahora se trata de algo distinto: avanzar hacia la equidad social basada en la interacción de las diversidades culturales, así como una nueva esfera pública forjada en las identidades transfronterizas de las poblaciones indígenas, afro, montubias, mestizas, de las mujeres, los jóvenes y en general, de la gente que habita las ciudades y el campo. Los conflictos socioambientales y la búsqueda de nuevas perspectivas y abordajes demandan tomar en consideración estos nuevos e inéditos escenarios.

Palabras clave

Interculturalidad, multiculturalidad, pluriculturalidad, Estado plurinacional e intercultural, intersubjetividad, políticas públicas interculturales, gestión pública intercultural, oralidad.

Introducción

La interculturalidad no se refiere solo al diálogo entre los indígenas y los afrodescendientes, aunque si bien son los protagonistas relevantes debido a la histórica exclusión y segregación a las que han sido sometidos por parte del Estado nación y la sociedad

blanca mestiza, la interculturalidad involucra a todos los habitantes del país.

Las demandas interculturales emergen desde la sociedad como consecuencia de las luchas del movimiento indígena, de las presiones del pueblo afroecuatoriano y montubio, de las reivindicaciones de las organizaciones de mujeres, de los barrios y las culturas urbanas emergentes; demandas que fueron recogidas, muchas de ellas, en la Constitución del Ecuador y transformadas en mandatos públicos que alinean la intervención estatal en dirección hacia la diversidad social.

El denominado ‘interés público’, tal como se lo conoce, está asentado sobre una tendencia de igualación ciudadana que borra o anula las diferencias y la pluralidad cultural. Ahora se trata de algo distinto: avanzar hacia la equidad social basada en la interacción de las diversidades culturales, así como una nueva esfera pública forjada en las identidades transfronterizas de las poblaciones indígenas, afro, montubias, mestizas, de las mujeres, los jóvenes y en general, de la gente que habita las ciudades y el campo.

La construcción del Estado Plurinacional e Intercultural requiere de una nueva dimensión pública asentada en la capacidad de agencia cultural, que conecte a los procesos de innovación gubernamentales con las dinámicas de cambio pluri-sociales, estableciendo el diálogo epistemológico, político, económico y social entre los actores de los procesos interculturales. Supone algunos desafíos prácticos inmediatos para la acción gubernamental entre los que cabe señalar los siguientes:

- Comprender que las políticas interculturales se implementan en el marco de las disputas de poder, se concretan en escenarios dinámicos marcados por la conflictividad y las tensiones entre los actores públicos, privados y comunitarios; cuestión

que los gestores de las políticas públicas deben considerar y saber resolver de cara a la dimensión fáctica de su aplicación.

- La interculturalidad exige ir más allá de la ‘inclusión’ y superar el multiculturalismo en las políticas públicas, haciendo a los sujetos subalternos actores protagónicos de los bienes y servicios públicos. Se trata de reconfigurar un nuevo Estado con la activa participación de los pueblos ancestrales, originarios y modernos, ensamblando lo propio y lo ajeno, como espíritu general de las políticas interculturales. Lo intercultural no es un fin en sí mismo, sino uno de los caminos hacia el Estado plurinacional.
- Asumir nuevas posturas cognoscitivas que superen el manoseado ‘diálogo de saberes’, en dirección a la comunicación epistémica entre los pueblos afroecuatorianos, indígenas, montubios, mujeres, jóvenes, universidades y autoridades gubernamentales, para conferirles fundamento espiritual y consistencia social a las políticas interculturales. A éstas no cabe reducirlas a la inventiva pasajera de ‘consultores y expertos’, sino articularlas a las dinámicas de los actores del proceso intercultural.
- Disponerse a construir los puentes necesarios entre las culturas escritas y orales para la ampliación de la esfera pública, que contribuyan a erradicar la superioridad del texto escrito y grafológico sobre la oralidad de los pueblos indígenas y afroecuatorianos. En consecuencia, apertura e imaginación para innovar los procedimientos burocráticos necesarios para las políticas interculturales, sin descuidar los mecanismos formales de contraloría pública.
- Avanzar hacia la efectiva subsidiaridad a los procesos de abajo hacia arriba con predominio de población indígena, afro y montubia para la integración territorial nacional, considerando que la tendencia intercultural sigue la secuencia histórica de las luchas sociales que van desde lo comunitario hacia

lo público. Implica el acoplamiento y la negociación entre las experiencias comunitarias y colectivas que ya están en marcha con las políticas interculturales nacionales, modulando la bidireccionalidad y la gradualidad de las políticas en la esfera pública.

De lo anterior se colige que adoptar la interculturalidad en la formación de una nueva acción pública supone descolonizar las distintas relaciones de superioridad que se esbozan en las intervenciones estatales, no invirtiendo la polaridad de los términos, sino entrando en el diálogo, y dando lugar a nuevas intervenciones que consideren la diversidad epistemológica y establezcan una comunicación horizontal entre las narrativas pública, comunitaria y social, respetando sus lógicas constitutivas y los plurales mecanismos de enunciación. El resultado no podrá ser otro que un nuevo espacio público beneficioso para todos los interesados en la economía y la política para la vida, propósito que también comparte la interculturalidad.

¿Qué es la interculturalidad?

La interculturalidad es al mismo tiempo un concepto, una práctica colectiva, y un proyecto de sociedad. El concepto de interculturalidad es polisémico, varía de significado para las culturas subalternas y tiene otro significado muy diferente para las culturas dominantes, que imponen sus propios patrones económicos, políticos, sociales y de pensamiento como universales. Los conceptos también son relativos, es decir, dependen del contexto, de un tiempo y un espacio, están atravesados por las ideologías, intereses y visiones del mundo diferentes y antagónicas, en las que unas se imponen sobre otras.

La comprensión del concepto de interculturalidad no es algo simple, depende desde dónde se formule y quién lo haga. Para la gente indígena, afro, montubia y mestiza los conceptos tienen distintos significados que para los académicos, profesionales y autoridades a pesar de que compartan algunas nociones comunes. En la práctica, el ejercicio de la interculturalidad es diferente, varía según la cosmovisión de los actores y lugar en el que enuncian sus discursos.

No existe un solo concepto de interculturalidad que se pretenda universal, pues toda intención de generalización en nombre de la homogeneidad conlleva una intención de colonización cultural sobre los subalternos, por lo que tampoco hay un concepto de interculturalidad neutral. Las definiciones están marcadas por la experiencia, la educación y los prejuicios, son productos ideológicos que esconden la supremacía del pensamiento colonizador.

En tanto práctica colectiva, la interculturalidad se refiere a las maneras cómo las otras culturas afectan a una determinada cultura y cómo esa cultura influye a las otras culturas, esto es lo que se denomina relaciones. Las culturas en su interior también están compuestas por relaciones, con lo que la práctica intercultural se refiere al entramado de *relaciones entre las culturas* y de éstas a su interior, las cuales a la vez modifican y son modificadas.

El concepto de interculturalidad como *diálogo entre culturas* se refiere a que se afectan mutuamente, y dicha afectación ocurre porque así lo quieren las culturas en una situación concreta, siempre que las culturas se encuentran en simetría o en condiciones de igualdad para dialogar con las otras culturas. Se espera que cada cultura sea consciente de ser afectada y de las posibilidades de afectar a otras culturas. La interculturalidad es un hecho cuando estamos afectados por otras culturas, a pesar de la propia voluntad y consentimiento.

El concepto de interculturalidad también alude al *encuentro de culturas* que permite su crecimiento mutuo. En cierta forma, la interculturalidad implica siempre una pérdida y una ganancia. Hay muchas cosas que se pierden en la relación entre las culturas y muchas otras que se ganan. De ahí que conceptualmente haya una relación compleja entre cultura, interculturalidad y políticas interculturales, que requiere aclarar el uso indistinto que se hace de los términos multiculturalidad, pluriculturalidad e interculturalidad.

Al respecto, Catherine Walsh explica que el término *multicultural* es de carácter descriptivo, se refiere a la multiplicidad de culturas existentes dentro de un mismo espacio local, regional, nacional e internacional, sin que hayan relaciones entre ellas, se lo entiende más como un *relativismo cultural* basado en la segregación entre culturas que están demarcadas y cerradas sobre sí mismas (Walsh, 2009: 42).

El término *pluricultural*, en cambio, representa la particularidad de una región donde pueblos indígenas, afros y montubios han convivido por siglos con blanco-mestizos, dando lugar a mestizajes culturales y de poder como parte de la realidad, conjuntamente con la resistencia e insurgencia sociocultural y la revitalización de las diferencias. Lo pluricultural sugiere una pluralidad histórica y actual, en la cual varias culturas conviven en un mismo territorio y juntas hacen la totalidad nacional (Walsh, 2009: 44).

Lo intercultural es distinto, en cuanto se refiere a construir relaciones complejas e intercambios culturales sostenidos, desarrollando interacciones sociales a partir de las asimetrías de poder y de las condiciones institucionales que limitan las posibilidades de los subalternos de ser sujetos con identidad y capacidad de acción pública.

La interculturalidad como proyecto de sociedad se refiere al proceso y la práctica de contacto e intercambio entre culturas, en términos equitativos y en condiciones de igualdad, no solamente en términos étnicos, sino a partir de: “La relación, comunicación y aprendizaje permanentes entre personas, grupos, conocimientos, valores, tradiciones, lógicas y racionalidades distintas, orientadas a generar, construir y propiciar un respeto mutuo y un desarrollo pleno de las capacidades de los individuos y colectivos, por encima de sus diferencias culturales y sociales” (Walsh, 2009: 41).

Por consiguiente, lo intercultural no puede ser confundido con lo híbrido o la fusión, ni reducirse a las adjetivaciones para la intervención pública del tipo ‘educación intercultural’, ‘sociedad intercultural’ o ‘democracia intercultural’, que en el mejor de los casos solo sugiere la diversidad existente. La interculturalidad debe asumirse como designio de sociedad, como proyecto político, social, epistémico y ético, dirigido a la transformación estructural para una sociedad distinta, que no se quede en el enunciado sino que requiere del accionar compartido de cada instancia social, política, educativa y humana (Walsh, 2009: 48).

La interculturalidad también tiene un sentido profundo como elemento de potenciamiento y catalizador de cambios estructurales, va más allá de las visiones “que buscan incluir en el derecho vigente” a la diversidad, cuando se la asume como el descentramiento de las principales definiciones y prácticas colectivas que organizan la vida de la sociedad, como el descentramiento de la economía, el derecho, el sistema político, la estructura estatal y las relaciones sociales (Viaña, 2009: 35).

El descentramiento al que se refieren varios autores (Fornet, 2004; Viaña, 2009), apunta a cambiar las condiciones del *diálogo intercultural* para exigir que el diálogo entre las culturas no sea sobre

el derecho a la inclusión, sino que sea de partida el diálogo sobre el modelo de desarrollo del Buen Vivir, el tipo de economía solidaria que se requiere para la vida, el sistema político participativo, la conformación de autonomías, territorios y regiones, las formas de gobierno y autogobierno; es decir, el diálogo abierto sobre el conjunto de situaciones estructurales que condicionan el real intercambio entre las culturas en el país.

El descentramiento constitucional

La Constitución ecuatoriana convirtió en mandatos públicos algunos de los descentramientos necesarios para abrir el proceso intercultural a mediano y largo plazo, mandatos que cambien radicalmente el monólogo macro cultural moderno que fundamenta y da contenidos a la acción pública del Estado liberal y la sociedad nacional. Entre ellos interesa destacar tres, relacionados con el ejercicio de los derechos colectivos y los conflictos socioambientales: la vigencia de las autoridades ancestrales, el manejo territorial, y la participación en las políticas públicas.

La Constitución reconoce a las autoridades ancestrales de los pueblos, comunas, comunidades, y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, para profundizar sus experiencias de soberanía y atribuciones propias como entidades autónomas de raíces ancestrales, para el control comunitario del territorio y los recursos naturales en el marco del Estado plurinacional. Se construye interculturalidad poniendo en práctica la autoridad ancestral en la esfera pública, no solo en el ámbito organizativo y comunitario, sino en alianzas con las autoridades gubernamentales nacionales y subnacionales para la creación de los nuevos arreglos institucionales público-comunitarios.

Las estructuras organizativas y autoridades con trayectoria histórica y cultural que han sido probadas en los procesos de desarrollo, en las luchas agrarias y en los gobiernos locales, son formas de autoridad comunitaria autodefinidas como ancestrales, con capacidad de regular los sistemas sociales y culturales, el uso y conservación de la naturaleza, que son reconocidas dentro de sus jurisdicciones para la toma de decisiones colectivas sobre los temas vitales para sus comunidades.

Las autoridades ancestrales ejercen poder y mando comunitario legítimo; administran los planes, políticas y proyectos de desarrollo comunitario desde sus propias visiones culturales; organizan la vida colectiva; además, tienen la potestad de controlar y gobernar su territorio, los recursos naturales, ejercer la justicia indígena y el derecho consuetudinario. El descentramiento de la autoridad es un tema relevante en la construcción del Estado plurinacional.

Asimismo, los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias han demandado permanentemente sus derechos colectivos de jurisdicción territorial. El territorio es su fuente de vida, la garantía para la producción de alimentos, el lugar donde se vive la cultura, y donde se da la organización social y la interacción entre los diversos pueblos.

Los procesos territoriales fueron transformándose debido a las nuevas realidades sociales: presencia de poblaciones indígenas urbanas, incremento de la migración internacional, proliferación de redes étnicas de comercio informal, cercanía de comunidades a las urbes, y la creciente presión sobre los recursos naturales que, en conjunto, crearon nuevas condiciones de ocupación espacial y movilidad que complejizan la administración pública del territorio.

Las tensiones entre la división política administrativa del Estado y los procesos territoriales de los pueblos ancestrales se han

incrementado, tornándose necesario repensar la definición jurídica y política de los territorios locales y regionales, las organizaciones comunitarias con visión de gestión territorial para el manejo de los páramos, la selva, el agua y en general la biodiversidad.

El descentramiento de la organización territorial, a través de la creación de las circunscripciones territoriales, permitiría articular las demandas de autonomía territorial con los procesos estratégicos nacionales. Este es un tema altamente sensible y largamente reivindicado por los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, pero con dificultades operativas, puesto que anteriormente a las circunscripciones territoriales indígenas se las consideraba el último nivel de la división política administrativa del Estado, quedando atrapadas y subsumidas en los niveles superiores, por lo que en la práctica eran imposibles de implementar.

La Constitución ecuatoriana abre las puertas para construir Regímenes Especiales con la formación de Circunscripciones Territoriales Pluriculturales que pueden estar en cualquiera de los diversos niveles del régimen territorial: parroquial rural, cantonal, provincial o regional; posibilita su implementación al declarar que se pueden construir en cualquier nivel territorial, con lo que pasaron de ser el último nivel de la división político administrativa, a constituir una nueva forma de territorialidad y gobierno subnacional.

Se trata de regímenes especiales de gobierno -establecidos con base en la autodefinición de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias en el marco de la organización político administrativa del Estado ecuatoriano- en los que, respetando los derechos individuales, se aplicarán los principios interculturales y las competencias del nivel de gobierno correspondiente, con potestad de los derechos colectivos y los recursos del presupuesto general del Estado.

El tercer descentramiento es la participación de la diferencia en la gestión del poder público. Los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias acreditan importantes experiencias de participación comunitaria en el desarrollo local y regional, exhibiendo disposición para intervenir en el diseño de los planes parroquiales rurales, cantonales y provinciales de desarrollo territorial, en la implementación de dispositivos de presupuesto participativo municipales y provinciales, en el impulso y mantenimiento de mesas de diálogo, consulta y trabajo sobre proyectos productivos, agropecuarios, culturales, educativos, de salud y en diversas áreas temáticas.

Hay una valiosa experticia de gestión local acumulada en los gobiernos comunitarios, en las federaciones indígenas y campesinas, tenencias políticas, juntas parroquiales rurales, municipios, y algunas prefecturas provinciales, que sientan las bases materiales para los propósitos de descentramiento del diálogo intercultural. La experiencia transcurrida de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, es el soporte del diálogo intercultural y la participación en la política pública, pues en el nivel local algo del descentramiento ya está dado, ahora se trata de consolidar estos procesos y pasar al nivel provincial, regional y nacional de debate intercultural sobre el contenido de las políticas públicas respectivas, teniendo como referencia el Plan Nacional para el Buen Vivir.

En este camino, la participación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias en las políticas públicas nacionales y subnacionales, está asegurada como mandato constitucional, no con el propósito de lograr ‘incidencia’ en las autoridades y partidas, sino con la finalidad de orientar sus diseños, presupuestos, implementación y evaluación.

Los desafíos técnicos de participación en las políticas públicas son complejos, a medida en que van ascendiendo en los niveles gubernamentales. Hay experticia en el ámbito local parroquial rural, cantonal y provincial, pero hay inexperiencia en el nivel intermedio, porque en el país no hay gobiernos regionales. Mientras en el nivel nacional que corresponde a la rectoría sectorial, el Gobierno Central está empeñado en el rediseño institucional para las políticas nacionales del Buen Vivir, los temas del diálogo intercultural demandan articular las prioridades y objetivos nacionales con los procesos y expectativas locales.

Engranar las políticas nacionales sectoriales con las políticas territoriales de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias contribuye al logro de los objetivos nacionales desde los procesos locales; al mismo tiempo, asegura que la gestión pública hacia los objetivos nacionales potencie a los procesos locales; ésta es la razón de ser del descentramiento en el diálogo intercultural.

La oralidad y la escritura: un reto intercultural

En los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, al igual que en las organizaciones vecinales, barriales, movimientos sociales, y en general en la sociedad ecuatoriana, la oralidad funciona con los dispositivos de democracia participativa, pues hablando se ejerce la deliberación pública, debatiendo, conversando y discutiendo es que se aprenden, exponen y analizan los asuntos colectivos.

La oralidad, al mismo tiempo, es un hecho político que permite fluir las relaciones de poder entre los agentes sociales que expresan intereses contrapuestos, visiones encontradas y perspectivas distintas acerca del Buen Vivir. Igualmente, desbloquea las tensiones

entre los técnicos, líderes, autoridades y pueblos que emergen en el paso de la oralidad a la escritura cuando se planifican, presupuestan, formulan e implementan las políticas públicas interculturales.

La interculturalidad presupone la comprensión de que en las sociedades existen los modos orales y escritos de pensar, comunicar y actuar; cada uno de los cuales expresa de diferente manera las expectativas económicas, políticas y culturales de las poblaciones, al tiempo que posicionan también de manera disímil a sus actores. Tanto el pensamiento oral y escrito, como las actitudes que cada uno conlleva, requieren de distintos mecanismos analíticos y comprensivos, al igual que de actitudes políticas que faciliten su convergencia en el interés público. La oralidad configura subjetividades y crea actores con la misma intensidad que los discursos racionales.

La palabra y la escritura, debido a su naturaleza pública, son el soporte corporal de la identidad de los pueblos. Al respecto, Adolfo Colombres señaló que existe una continuidad entre la voz, la palabra y la escritura que configura las matrices simbólicas de los pueblos indígenas, afro y mestizos, y es allí donde se procesan las influencias exteriores y se sintetizan las distintas cosmovisiones. Las matrices simbólicas regulan las apropiaciones culturales permitiendo la existencia de alteridades, diferencias y lo propio, de ahí que la vida misma de las poblaciones indígenas, afro y mestizas se refleje en las matrices simbólicas desde donde se practican las tradiciones, se mantiene la resistencia cultural y se articulan con la sociedad nacional y el país (Colombres, 2009: 14).

Las políticas interculturales invitan a gobernar la continuidad de la voz, la palabra y la escritura, facilitando la interacción de los pueblos ancestrales y modernos, urbanos y rurales, por medio del acoplamiento de sus matrices simbólicas. Invitan a superar las tendencias mono-culturales, eliminando las identidades subalternas y

las desigualdades sociales, con el debate y la práctica intercultural sobre la economía, la sociedad, el territorio, el medio ambiente, la justicia y las culturas del país.

La palabra y la escritura son elementos centrales de las políticas interculturales, no solo como lenguajes apropiados para la comunicación pública desde los gobiernos hacia las diferentes culturas, sino principalmente en la comprensión del pensamiento de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias para la acción pública ante sus necesidades, problemas y expectativas de solución y vida.

Por ello, las políticas interculturales requieren combinar el pensamiento y la acción que contienen la memoria y los textos de los pueblos, por lo que demandan armonizar la oralidad con la escritura, utilizando, simultáneamente, los contenidos textuales y lo expresado mediante la articulación verbal de los actores sociales. Del mismo modo, necesitan respetar que en la oralidad el silencio es tan importante como la palabra, pues se verbaliza solo lo que comunitariamente se decide comunicar, guardándose en la memoria colectiva aquello que no se debe comunicar. El derecho al silencio forma parte de la oralidad.

Las políticas deben considerar que en las culturas orales la función del interlocutor es central, porque es el agente de comunicación de los aspectos relevantes o memorables que han sido cuidadosamente elaborados en el razonamiento comunitario, y sobre los cuales se ha decidido comunicar.

Al igual que, tienen que reparar en que los asuntos comunitarios se enuncian por medio de sentencias, fórmulas, refranes y síntesis, que de lejos son reduccionistas, ya que procesan directamente la experiencia colectiva, sugiriendo los comportamientos sociales que incluyen a las autoridades y funcionarios; mientras el pensa-

miento escrito, a diferencia, se expresa en textos discursivos distantes de la experiencia social, que tienden a ser conclusivos y excluyen a la gente de los procedimientos de las autoridades y funcionarios públicos.

Las políticas interculturales precisan innovar los procedimientos institucionales por los cuales se procesen los intereses colectivos contenidos en los textos escritos, junto con los intereses colectivos expresados oralmente donde, en cambio, es igualmente importante el mensaje y el mensajero. Dado que la escritura es un recurso que permite la permanencia del conocimiento y posibilita revisar los discursos en ella contenidos; la oralidad, en cambio, tiene menos probabilidades de revisar los discursos, porque el conocimiento se mantiene en la memoria de los pueblos; no cabe, por tanto, en la gestión pública desperdiciar la oportunidad ni el momento en que se manifiesta la oralidad.

Como lo afirma Jorge Viaña, recogiendo las reflexiones sobre el concepto de interculturalidad de Raúl Fornet (2004).

...la oralidad es más profundamente dialogal e imaginativa y es la expresión de un ejercicio de libertad que muestra formas de convivir y construir conocimientos más libres, pues la oralidad está asociada con la creación de nuevos imaginarios colectivos como ejercicio de la libertad que, creemos, son la fuente de la acción pública intercultural (Viaña, 2009: 26).

¿Qué es lo público intercultural?

En general, se afirma que lo público es aquello reconocido como las ‘cosas de la comunidad’ o aquello que es ‘interés de todos’. Lo público es el espacio en el que se realizan las rentas del Estado, los tributos territoriales, los bienes de la comunidad y todo aquello que es sabido y visto por todos los habitantes de la localidad. Lo

intercultural, por su parte, se refiere a los espacios de relacionamiento, reconocimiento y transformación mutual de las distintas subjetividades o culturas que conviven en un mismo territorio.

Lo público intercultural sería el campo dinámico de comunicación, confrontación y acuerdos para el logro de la intersubjetividad, en torno al uso de las rentas estatales, los tributos territoriales, los bienes y servicios públicos, en condiciones de total transparencia, conocimiento y visibilidad, para todos los habitantes de las parroquias rurales, cantones, provincias, regiones y el país.

La finalidad de lo público intercultural es el Bien Común, a través de acciones encaminadas a la creación de condiciones para la vida de los seres humanos y de la naturaleza, expresadas en objetivos específicos sobre un territorio delimitado en el que el Estado tiene autoridad, con instituciones y políticas factibles en las que nadie quede relegado de su implementación y beneficios.

La intersubjetividad se entiende como la articulación de las diversas espiritualidades y cosmovisiones de los pueblos que comparten un mismo territorio, respecto de los criterios necesarios para la vida y su posibilidad de realización, considerando la historia, culturas, tecnologías, política y economía locales y nacional. La intersubjetividad da lugar a intervenciones públicas interculturales, con resultados abiertos para su revisión en función de “la plenitud y la diversidad de la vida concreta” (Duchrow y Hinkelammert, 2003: 188).

La planificación intercultural

La planificación intercultural es el proceso de mediación entre una situación presente de tipo mono-cultural y una situación futura de tipo transcultural, orientada hacia el Buen Vivir. El futuro

es algo incierto que no depende solo del accionar de las numerosas variables que intervienen en la realidad, sino que en lo fundamental ocurre por aquello que en el presente hagan o dejen de hacer los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, así como el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.

El futuro hacia el Buen Vivir se construye en el presente, con la activa participación de las plurales culturas locales y regionales. El manejo y comprensión del tiempo es crucial en la planificación intercultural hacia el Buen Vivir. Para las culturas orales el pasado está adelante del presente, es también el mañana, y afecta ahora que es cuando se puede hacer algo para aprovechar las oportunidades que edifica el futuro.

Hay que tratar adecuadamente las relaciones entre el presente y el pasado-futuro para acordar colectivamente los criterios que permitan decidir qué se debe hacer hoy para que las acciones sean, mañana, eficaces para todos. Desde la perspectiva intercultural, cada sujeto social y actor político local incide en el momento de elegir las mejores opciones de política pública, cuyos efectos, se espera con el devenir del tiempo, permitan el logro del Buen Vivir.

La planificación intercultural funciona como el instrumento público al servicio de la Ética del Bien Común, con el cual los distintos sujetos y actores indígenas, afros, montubios, mestizos, mujeres, jóvenes y población urbana y rural, conjuntamente con las autoridades gubernamentales, establecen los objetivos y metas de desarrollo en el territorio, teniendo como referencia los sistemas económico, social y político en un horizonte de largo plazo para la consecución del Buen Vivir. La planificación es dinámica, ya que implica elaborar y ejecutar los planes interculturales de desarrollo territorial, pudiendo actualizarse a medio camino.

Las políticas interculturales

Son las respuestas del Estado ecuatoriano a los problemas públicos formulados desde las cosmovisiones de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, de las mujeres, los jóvenes y las nuevas culturas urbanas, que implican decisiones gubernamentales en torno a los recursos fiscales para el logro de los propósitos interculturales. Se concretan en cursos de acción y flujos de información acordados entre la gente y las autoridades para el logro de los objetivos territoriales del Buen Vivir, y se expresan en lo que dicen y hacen los gobiernos ante los problemas interculturales planteados por los habitantes del país.

Las políticas públicas interculturales se materializan en la acción pública, a través de las intervenciones gubernamentales encaminadas hacia la solución de los problemas interculturales acordados por los pueblos en su condición de diferentes, enmarcadas en la agenda pública local, regional y nacional.

Por medio de las políticas públicas interculturales los gobiernos locales, regionales y nacional proveen de bienes y servicios públicos a las poblaciones indígenas, afros, montubias y mestizas, conforme a sus cosmovisiones, expectativas y prácticas comunitarias de solidaridad y reciprocidad. Las políticas públicas interculturales tienen tres elementos:

- El establecimiento de los objetivos públicos territoriales del Buen Vivir, con base en el diálogo entre la población indígena, afro, montubia y mestiza que habita en el mismo territorio.
- La selección de los medios y recursos más adecuados para la gestión pública intercultural, considerando sobre todo su necesidad y factibilidad antes que solo su calidad y coherencia discursiva.

- La previsión de los resultados interculturales esperados en el mediano plazo, con sus respectivos indicadores de monitoreo de metas anuales y de evaluación de impactos.

Cabe anotar que las políticas públicas interculturales, en unos casos, tienen como propósito resolver los problemas priorizando la capacidad de decisión y acción de los actores públicos; en otros casos, su propósito es la creación de condiciones contextuales o marcos institucionales para que los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, sean quienes resuelvan los problemas colectivos a través de la implementación de estrategias operativas, con el manejo de conflictos y la autogestión colectiva.

Sea que se trate de resolver problemas o de crear marcos de acción, las políticas interculturales siempre tienen que formular las representaciones de los problemas públicos, de manera que instauran condiciones para el tratamiento gubernamental y societal de los problemas, estimulando la participación de los actores colectivos en su solución. Las políticas públicas interculturales no pueden reducirse solo al ámbito técnico de las decisiones burocráticas del gobierno, requieren de la activa participación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, de las mujeres, los jóvenes, y la gente de las ciudades y del campo.

La gestión pública intercultural

Es el sistema de decisiones y acciones por el cual el gobierno nacional y el gobierno subnacional transforman las expectativas y objetivos interculturales de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en intervenciones públicas que benefician a la totalidad de la población en las parroquias rurales, cantones, provincias, regiones y país respectivamente.

Se refiere a la constante elección de opciones sobre el conjunto de factores humanos, técnicos, económicos y políticos que coadyuvan al más legítimo y eficiente desempeño, tanto de la administración gubernamental desconcentrada, como de la autónoma descentralizada, contando con la participación de las poblaciones directamente afectadas para la consecución de los resultados.

La gestión local intercultural implica la integración de los siguientes cuatro niveles complementarios:

- *Una agenda de prioridades interculturales*, establecida por los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas, montubias y mestiza; de las mujeres, jóvenes y culturas urbanas, que guíe a las políticas públicas en el mediano y largo plazo, sea a través de un plan o un conjunto de programas, para la consecución del Buen Vivir. Implica la articulación al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, proveyendo la información necesaria y en conexión con los planes de nivel provincial, regional y nacional, de desarrollo territorial.
- *Una organización institucional*, que permita implementar ágilmente las decisiones políticas y los procedimientos administrativos de uso de las finanzas, los recursos y las potencialidades locales, regionales y nacionales; así como estimular y crear escenarios de participación de las comunidades, organizaciones y población indígena, afro, montubia y mestiza, para el logro de los objetivos de mediano plazo. Puede dar lugar a arreglos institucionales de cogestión público-comunitaria, o reformas en el gobierno para asumir competencias y roles interculturales.
- *El personal idóneo*, que se desempeñe eficientemente en las actividades públicas interculturales, para el cumplimiento de las metas anuales en dirección al Buen Vivir. Supone la profe-

sionalización del talento humano gubernamental para la provisión de bienes y servicios públicos en condiciones de diálogo con los subalternos, transparencia administrativa, participación social y facilitación de los procesos interactivos entre las culturas orales y escritas.

- *Las organizaciones, movimientos y repertorio de acción colectiva* de los pueblos, nacionalidades, comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, de las mujeres, jóvenes y culturas urbanas que se mantengan activas y movilizadas para la cogestión, participación y control social de las políticas interculturales.

Clasificando las políticas interculturales

No es fácil hacer una clasificación de las políticas públicas interculturales debido a la distinta capacidad, intensidad y propósitos de las acciones gubernamentales, al igual que por la multiplicidad de propuestas y demandas comunitarias, de organizaciones indígenas, afros, montubias, mestizas, y en general de los movimientos sociales. Recuérdese que cualquier tipología de políticas públicas tiene como finalidad facilitar el análisis de las intervenciones y los resultados públicos, por lo que debe usarse de manera flexible ya que solo sirve como criterio de referencia para la administración y la acción gubernamental.

La principal clasificación de las políticas públicas fue elaborada por Theodore Lowi (citado por Roth Deubel, 2004), con base en diferenciar si la intervención pública es directa o indirecta, y si se dirige a las personas o al entorno, con lo que estableció cuatro tipos de políticas públicas: reglamentarias, redistributivas, constitutivas y distributivas. Aplicada esta clasificación al ámbito público intercultural encontraríamos los siguientes tipos de políticas interculturales:

Políticas interculturales reglamentarias. Son las intervenciones públicas dirigidas a las personas en su condición de individuos o colectivos, con efectos inmediatos en sus comportamientos. Su propósito es normar las conductas individuales y colectivas, y su incumplimiento conlleva sanciones. Se refieren a los códigos de acceso, uso y mantenimiento de los bienes y servicios públicos como: áreas protegidas, parques, centros de servicios comunitarios, escuelas, museos, áreas de uso público, y los bienes del patrimonio natural y cultural tangible e intangible de la localidad.

Políticas interculturales redistributivas. Son las intervenciones públicas directas en el entorno material de los individuos, familias y comunidades, con efectos inmediatos en las condiciones de vida de la población o de grupos específicos. Su propósito es la democratización de los recursos fiscales entre los diversos pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. Se refieren a la ampliación de la cobertura de los bienes y servicios culturalmente demandados como: educación indígena, medicina natural, economía comunitaria, agroecología, tecnologías ancestrales, etcétera, en la localidad.

Políticas interculturales constitutivas. Son las intervenciones públicas con incidencia indirecta en las comunidades, pero con efectos prácticos en los comportamientos individuales, grupales y organizativos. Su propósito es fortalecer la vida asociativa entre el gobierno municipal y las poblaciones indígenas, afros, montubias y mestizas de la localidad. Se refieren a los dispositivos público-comunitarios para la planificación territorial, la participación comunitaria, el equipo cantonal de animación intercultural, el funcionamiento administrativo del gobierno municipal y la comunicación oral y escrita, entre otras.

Políticas interculturales distributivas. Son las intervenciones públicas que inciden directamente en la vida de las personas, fami-

lias y comunidades basadas en los acuerdos comunitarios. Su propósito es distribuir y conciliar individualmente la aplicación de los derechos colectivos en el marco de los arreglos interculturales locales. Se refieren al respaldo o incentivo gubernamental para emprender obras físicas, iniciativas sociales, educativas, artísticas, recreativas, económicas y culturales.

¿Cómo se relaciona la interculturalidad con la política?

Si se asume a la política como el campo de disputa por el poder de parte de los sujetos y actores políticos en el territorio, las políticas públicas interculturales establecen, necesariamente, múltiples relaciones con la política. La interculturalidad no es solo un “eje transversal” de las acciones gubernamentales, dado que es, al mismo tiempo, una lucha por la intersubjetividad acerca de lo público y una disputa por el uso de los recursos públicos.

El proceso intercultural es también una disputa política, en la que las políticas interculturales sirven como instrumentos de los gobiernos para una óptima relación con los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias en el territorio; siempre que las políticas interculturales expresen los intereses diferenciados de los actores sociales.

El propósito de las políticas públicas es reducir la complejidad de la interculturalidad, delimitando las expectativas de los individuos, grupos y organizaciones sobre el Buen Vivir. Implican diferenciar los problemas estructurales concretos y sus soluciones, destacando los aspectos culturales disímiles y comunes, vinculando los temas interculturales con las acciones públicas, estimulando el emprendimiento de esfuerzos compartidos, y promoviendo la participación comunitaria.

De entre los posibles ámbitos de conexión de las políticas interculturales con la política, se enuncian a continuación los siguientes cuatro ámbitos: la deliberación pública, el sistema político, la participación comunitaria y el gobierno.

La interculturalidad no se logra por decreto, requiere del entendimiento constante de las principales ideas colectivas, compartidas y contrapuestas acerca del Buen Vivir. Sobre todo precisa argumentar públicamente las ‘ideas fuerza’ y las prioridades de bienestar colectivo, y los factores de influencia en las decisiones públicas, buscando las oportunidades para lograr la aceptación política, así como mostrando la factibilidad técnica para su implementación en un marco de costos económicos y sociales tolerables para la población local.

La deliberación pública entre las autoridades, la ciudadanía y las organizaciones comunitarias acerca del contenido de las políticas públicas, es un aspecto central de la relación entre política e interculturalidad, porque es aquello que la gente sabe y ve, por lo que se deliberará considerando la distinta oralidad de las personas, los grupos y las organizaciones sociales.

La deliberación pública forma parte de la política gubernamental y da contenido a los eventos electorales, ya que son las fuerzas políticas las que también colocan los temas interculturales en la agenda pública. El candidato ganador en las elecciones transforma su plan de gobierno –socializado durante la campaña electoral– en el fundamento del plan de desarrollo territorial, de manera que la legitimidad y estabilidad de la agenda intercultural está en relación con la elección cívica que hicieron los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias al votar por el candidato ganador.

Recuérdese que así como las fuerzas políticas colocan los temas interculturales, también los pueden bloquear o no posicionar ciertos temas. En las políticas interculturales hay que considerar las tensiones entre las visiones individuales y colectivas, la convergencia de las trayectorias de los actores que levantan oralmente o en documentos escritos sus intereses particulares, así como los conflictos interétnicos locales. Lograr la interculturalidad a través de la agenda pública es parte del *sistema político* local.

Por otra parte, la colaboración colectiva mejora la gestión pública intercultural, porque permite que la población establezca sus necesidades prioritarias, que los bienes y servicios públicos se acoplen flexiblemente con las diferentes cosmovisiones, que los servicios se guíen por la necesidad, que se movilicen los recursos locales y que se implementen eficientes formas de operación y mantenimiento por parte de los usuarios de los servicios públicos.

La interculturalidad se consigue participando en la acción pública, lo cual implica el estímulo a la expresión y negociación de los intereses diversos, fomentar la influencia ciudadana en las decisiones públicas, y la creación de los escenarios apropiados para su concreción. Supone que las autoridades estén lo más cerca posible de la gente, que la población fortalezca sus organizaciones y capacidades propias para protagonizar una participación ciudadana en intensidad. La *participación ciudadana* es una condición política ineludible para la interculturalidad.

Finalmente, la interculturalidad requiere interiorizarse en el ámbito de competencias de las autoridades gubernamentales, siendo parte sustancial de los programas y políticas, de sus campañas e intervenciones regulares y del desempeño cotidiano de sus funcionarios ante las comunidades indígenas, afros, montubias y mestizas. Para ello, se coordinará la implementación de las políticas interculturales.

turales con las partidas presupuestarias respectivas y la disponibilidad de recursos fiscales, argumentando públicamente el contenido y efectos esperados de las políticas interculturales.

En la práctica, asumir la interculturalidad en el gobierno supone la innovación del aparato estatal, pudiendo dar lugar a reformas en su organigrama institucional en función de los resultados públicos, o arribar a nuevos arreglos institucionales de carácter público-comunitarios para el desarrollo territorial. De cualquier forma, volver eficiente la administración gubernamental para el ejercicio de la interculturalidad, es una función política necesaria para avanzar en dirección al Estado plurinacional.

Los desafíos de la acción intercultural

Como se advertirá, son numerosos los desafíos para la acción intercultural, especialmente cuando se orienta hacia la ampliación de la esfera pública y su transformación. No es solo expandir lo público desde la homogeneidad hacia la diferencia, sino profundizar las diferencias para renovar la esfera pública en dirección a *los intereses de todos*, en procura de la efectiva intervención ciudadana en la gestión del poder público.

Se argumentó que las culturas orales profesan la confianza absoluta en el valor de la palabra hablada, lo que se dice se practica, pues la palabra expresa al sujeto y sus intenciones. El valor de la palabra en la esfera pública, deviene en el principal recurso ético de las autoridades gubernamentales ante las culturas orales.

El conocimiento que contiene la oralidad está incorporado en los cuerpos de los sujetos que la proclaman, pues a decir de Sylvia Marcos (2006), se trata de una ‘filosofía encarnada’ de los pueblos indígenas, donde la binaridad secular-religión es una imposición

externa. En las culturas orales no se puede pensar sin el cuerpo, están interrelacionados el cuerpo y la mente, la materia y el espíritu, la oralidad constantemente ratifica esta condición a través de la reiteración.

El valor de la palabra en las políticas públicas da lugar a la gestión intercultural, porque los contenidos culturales orales llevan imbricadas las formas de intervención. Hay que poner atención a la dimensión metafórica de la narración oral, en tanto revela los secretos profundos de la naturaleza y los acontecimientos sociales siempre acompañados de símbolos polisémicos y multi-vocales, los que devienen necesarios en la acción pública intercultural.

El desafío, dadas sus características de flexibilidad y ambigüedad, es cómo usar los símbolos sin caer en reduccionismos estáticos e inmovilizadores, consignando el valor de la palabra como garantía de la acción pública intercultural. El valor de la palabra lleva a la formulación de políticas públicas interculturales -de cara a las expectativas de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias- por parte de las autoridades gubernamentales, quienes ponen en juego su legitimidad y credibilidad pública.

Del mismo modo, la dualidad como fundamento del cosmos que está presente en todas las ideas y acciones de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios, se expresa en la fusión de lo masculino y femenino como principio polar, dinámico, que se encuentra en constante movimiento y cambio, dando lugar a la complementariedad entre el entorno social y la naturaleza.

El desafío es adentrarse en una dualidad integradora que permita formular las políticas interculturales para el Buen Vivir relacionadas con los derechos de la naturaleza, que reconoce la fluidez entre las representaciones naturales y cósmicas, así como el flujo de

vida entre las energías humanas, vegetales y animales. En la práctica, el desafío es armonizar la dualidad en políticas de desarrollo territorial de mayor alcance que las propuestas de desarrollo centradas en el crecimiento económico, sirviendo de orientación para las políticas económicas y de trabajo basadas en el uso, manejo y conservación del tiempo y la naturaleza para la vida.

Así, la dualidad integradora aplicada a las intervenciones gubernamentales buscaría conectar la oralidad con la escritura, funcionando como el precepto dia-lógico que impulse la deliberación pública como fundamento del conjunto de políticas públicas, pues tiene la virtud de juntar culturas contrapuestas, como son la oralidad y la escritura, en una relación dialógica que enriquezca los conocimientos y procedimientos orales y escritos para la acción pública.

Al mismo tiempo, hay que superar los conceptos dicotómicos y dualistas en que se basa el desarrollo convencional, reconociendo que existen pares duales no opuestos que permean todas las relaciones de la sociedad con las divinidades y las fuerzas de la naturaleza. Es un principio organizador y mantenedor del cosmos y la moral, que se muestra distinto al concepto griego de homeostasis, porque es un balance de conjuntos en flujo, donde mantener el equilibrio es concertar los opuestos, no es negar lo opuesto sino avanzar tratando de encontrar el punto de equilibrio fluctuante. El equilibrio integra los opuestos como caliente y frío, noche y día, sol y luna, sagrado y profano, femenino y masculino.

El desafío del equilibrio fluido permitiría formular e implementar las políticas interculturales basadas en el manejo del tiempo y el espacio para el ordenamiento territorial, más allá de los consabidos dispositivos político-administrativos, para recrear los sistemas sociales conectados con los flujos económicos, energéticos y de

movilidad para la adecuada prestación de bienes y servicios públicos. El equilibrio fluido se puede aplicar en el diseño de regiones, microregiones y localidades desde la perspectiva de complementariedad de los sistemas ecológicos y humanos.

Concomitante, hay una visión del cuerpo de las Otras culturas que es distinta al concepto moderno del cuerpo. En las culturas diferentes el exterior e interior del cuerpo no están separados por la piel, sino que hay un intercambio permanente y continuo, lo material e inmaterial están relacionados, es una corporalidad abierta a los grandes rumbos del cosmos que se encuentran en correspondencia, por lo que las distintas partes del cuerpo encierran metáforas de imbricación con el universo que constituyen al pensamiento oral (Marcos, 2006).

El desafío es que la corporalidad fundamenta una nueva subjetividad pública con políticas interculturales de diálogo interno-externo que recuperen las cosmovisiones ancestrales, saberes, tecnologías y valores éticos en la satisfacción de las necesidades humanas. Aplicada como principio, la corporalidad permite diseñar e implementar políticas interculturales basadas en la inter-seccionalidad de los conocimientos y prácticas de economía, salud, educación, bienestar, recreación, religión y espiritualidad de los pueblos en su diferencia estructural.

Otro desafío clave es que aprender de la experiencia deviene vital en las políticas interculturales. Supone dar cuenta de los procesos colectivos sin inmovilizar a sus protagonistas, insertándoles en la realidad fluida donde hay que tener presente quién dirige el movimiento y qué es lo que se selecciona para cambiar. Implica que los funcionarios públicos letrados confronten su propia subjetividad alfabetizada, adoptando una actitud de autocritica para acercarse íntima y respetuosamente a las tradiciones no codificadas en los tex-

tos, en las cuales las ‘tecnologías del recordar colectivo’ son distintas a las usuales en las tradiciones alfabéticas (Marcos, 2006).

Aprender de la experiencia sin caer en la tentación de formular recetas de acción para las políticas interculturales, va más allá del respeto a la diversidad cultural y la traducción lingüística. Busca que los contenidos de las políticas interculturales expresen con fidelidad y en las mismas palabras los conocimientos y tecnologías de los pueblos originarios, teniendo en cuenta la redundancia como característica de las prácticas de conservación, pues los contenidos de la culturas orales normalmente son internalizados por medio de la repetición de determinados temas con fórmulas diversas. La redundancia es un modo de preservación cultural y un ‘dispositivo nemotécnico’ de la oralidad que las políticas interculturales deben utilizar.

La necesidad de la articulación es otro desafío clave para la interculturalidad, en tanto está relacionada con la intervención pública en la heterogeneidad de la sociedad como conexión entre los elementos diversos, sin fijarlos en un orden clasificatorio y homogéneo, permitiendo organizar las acciones públicas de manera flexible al juntar lo imprevisto y lo imprevisible. La articulación hace de puente entre lo innato y lo adquirido en las culturas, entre lo físico y lo biológico, entre la contingencia y la libertad.

La articulación en las políticas interculturales mantiene la discontinuidad necesaria para la pervivencia de lo heterogéneo, no busca la integración en una totalidad sino construir una unión no coercitiva. Los funcionarios gubernamentales no pueden acercarse a la articulación intercultural únicamente con rigor cuantitativo, sino con una aproximación cualitativa que permita apreciar la heterogeneidad cultural demandando sus propios criterios de evaluación.

Distante de un orden de las semejanzas, la articulación postula las políticas interculturales como aproximaciones que no impo-

nen patrones propios, sino adaptaciones o modulaciones acordes a las particularidades locales que exigen prudencia, respeto y mesura para no negar a las culturas indígenas, afroecuatorianas, montubias y mestizas.

Finalmente, otro desafío es el carácter dinámico y relacional de las políticas interculturales, específicamente de las relaciones de poder entre las culturas hegemónicas y las culturas subalternas. Da lugar a la práctica pluralista intercultural, reconociendo como necesaria la alteridad, de modo que las culturas ancestrales, subordinadas o colonizadas se muestren en su apertura potencial.

La alteridad en las políticas interculturales combina lo relativo y lo absoluto. Mientras la alteridad relativa es finita y señala los límites de una cultura, la alteridad absoluta es infinitud y abre el horizonte de las posibilidades, despliega a las culturas hacia la alteridad exterior en relación con la alteridad interior, creando una porosidad donde la identidad pública tiende a ser transfronteriza, sin que por ello las culturas singulares pierdan su textura original al pasar de un terreno a otro, de una pertenencia a otra. La alteridad aleja a las políticas interculturales de cualquier determinismo, proyectándoles como una trama de diversos elementos que se encuentran y escogen en el horizonte abierto de las posibilidades.

Antes que conclusiones, precauciones

El derrotero a seguir en la interculturalidad pública no es fácil. Basados en la experiencia ganada en los procesos de desarrollo participativo implementados en los últimos años en varios territorios indígenas, afro, montubios y mestizos del país, cabe considerar algunas cuestiones prácticas.

Las políticas interculturales requieren asumirse como parte constitutiva del proceso histórico de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en el que prevalece una trayectoria que va desde lo comunitario a lo público, con la intersección de dinámicas asociativas que desembocan en el gobierno local, desde el cual se articulan con las prefecturas y juntas parroquiales rurales, y se proyectan hacia las circunscripciones territoriales pluriculturales como finalidad de los procesos interculturales.

La forma en que el gobierno nacional y subnacional se organiza institucionalmente para coordinar las políticas interculturales, es determinante para su efectividad. Si el órgano coordinador está localizado cerca de la toma de decisiones tendrá más fuerza, pero si queda relegado a una comisión secundaria los resultados sociales y políticos tendrán menos fuerza, y las políticas interculturales perderán importancia en el gobierno y la sociedad.

Del lado de las autoridades todavía son comunes los problemas de agencia y el recelo al protagonismo de las culturas subalternas, que son vistas como la oposición política, o en el mejor de los casos, como la ‘sustitución’ de sus funciones, resistiéndose a aceptar la participación directa de indígenas, afroecuatorianos y montubios en las políticas interculturales.

Por otro lado, persiste el corporativismo de las organizaciones y grupos en relación a las demandas interculturales, pues la visión de los problemas y alternativas de solución se limita al lugar de vida y trabajo, y es predominantemente localista -lo que limita pensar en una escala mayor hacia las circunscripciones territoriales o las regiones como estrategia para la mejoría de las condiciones colectivas de vivienda, economía, salud, educación, bienestar, movilidad, recreación y acceso a los bienes y equipamientos colectivos.

Pese a las intenciones de las autoridades, la postura de las dependencias gubernamentales inmersas en la inercia burocrática mono cultural todavía será de poca transparencia y efectividad ante las demandas interculturales y, consecuentemente, sobre el logro de resultados tangibles. Eso tiene que ver con el escaso involucramiento de los funcionarios gubernamentales en los procesos participativos, sin los cuales no puede haber políticas interculturales.

A pesar de estar previsto, hay que insistir en que las políticas interculturales tienen que articularse con las demás iniciativas e instancias de participación impulsadas desde el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, como son los presupuestos participativos, economía solidaria, planificación participativa, veedurías de control social y rendición de cuentas.

En realidad, el proceso de organización y movilización de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, al igual que las capacidades institucionales gubernamentales para asumir el proceso público intercultural todavía son frágiles. Fortalecer estos procesos supone desarrollar capacidades técnicas, talentos humanos, e inversiones públicas consistentes para la acción pública intercultural.

Bibliografía

BRUGUÉ TORRUELLA, Quim

- 1995 “El Análisis de las Políticas Públicas”, en: Castro, Román (coord.), *Temas Clave de Ciencia Política*, Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

COLUMBRES, Adolfo

- 2009 “Celebración de la Palabra”, en: Moya, Alba, *Arte oral del Ecuador*, IPANC, Ministerio de Cultura del Ecuador.

Constitución de la República del Ecuador

- 2008 Gaceta Constituyente, Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente.

DÍAZ POLANCO, Héctor

- 2006 *Elogio de la Diversidad, Globalización, Multiculturalismo y Etnofagia*, Cuba: Fondo Editorial Casa de las Américas,

DUCHOROW, Ulrico y Franz, Hinkelammert

- 2003 *La Vida o el Capital, Alternativas a la Dictadura Global de la Propiedad*, Costa Rica: DEI.

KELLY, Janet (coord.)

- 2003 *Políticas Públicas en América Latina. Teoría y Práctica*, Caracas: Ediciones IESA.

LAPLANTINE, Francoise y Alexis, Nouss

- 2007 *Mestizajes de Arcimboldo a Zombi*, Argentina: Fondo de Cultura Económico.

MARCOS, Sylvia

- 2006 “Beyond Mesoamerica a Hermeneutics of Orality “, cap. 9, en: Marcos, S., *Taken from the Lips: Gender and Eros in Mesoamerican Religion*, Leiden-Boston, Brill Academic Publishers.

MENY, Yves y Jean-Claude, Thoening

- 1992 *Las Políticas Públicas*, Barcelona: Ariel.

MOYA, Alba

- 2009 *Arte Oral del Ecuador*, IPANC, Ministerio de Cultura del Ecuador.

ONG, Walter, J.

- 1996 *Oralidad y Escritura. Tecnología de la Palabra*, México: Fondo de Cultura Económico.

ROSELLÓ CEREZUELA, David

2006 *Diseño y Evaluación de Proyectos Culturales*, Barcelona: Ariel.

ROTH DEUBEL, André

2004 *Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación*, Bogotá: Ediciones Aurora.

SANTOS, Boaventura de Sousa

2008 *Pensar el Estado y la Sociedad: Desafíos Actuales*, Bolivia, CLACSO Coediciones/CIDES-UMSA/Muela del Diablo Editores/COMUNA.

SUBIRATS, J.

1992 *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Madrid, INAdministración pública.

VIAÑA, Jorge

2009 *La Interculturalidad como Herramienta de Emancipación*, Bolivia, Instituto Internacional de Integración/Convenio Andrés Bello.

WALSH, Catherine

2009 *Interculturalidad, Estado y Sociedad, Luchas (de) Coloniales de Nuestra Época*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar/Ediciones Abya Yala.

II

El nuevo entorno normativo de derechos y el procesamiento de conflictos socioambientales

María José Narváez

Resumen

La participación ciudadana es un derecho humano fundamental, vinculado al ejercicio de los derechos ambientales, a la rendición de cuentas y al acceso a la información pública. Consagra la reivindicación de la dignidad humana de los miembros de una sociedad como partícipes de su desarrollo, en el marco del respeto a su percepción del mundo, a sus costumbres, a sus conocimientos y a sus saberes.

El derecho a la participación y la consulta previa están garantizados por el Estado, y exigen instrumentos democráticos que permitan su pleno ejercicio, más aún en un Estado constitucional de derechos, cuyo fin último es el bien común y el cumplimiento irrestricto de los derechos fundamentales, aun ante el vacío de la norma infraconstitucional o su contradicción con ésta.

Palabras clave

Racionalidad ambiental, racionalidad instrumental, Estado social de derecho, Estado constitucional de derechos, principio de legalidad, neoconstitucionalismo, derecho a la participación, consulta previa, mecanismos de participación ciudadana.

Caracterización de la racionalidad capitalista y la racionalidad ambiental

La racionalidad de la modernidad se ha venido construyendo desde el inicio de la civilización, particularmente la Occidental, erigida sobre la protección a un derecho que consagra la naturaleza oscura del ser humano: El derecho a la propiedad.

El racionalismo, como corriente filosófica, estima a la razón como fuente principal del conocimiento humano y solamente considera como verdadero conocimiento al que se sostiene únicamente en la razón, porque solo él tiene necesidad lógica y validez universal (Greco, 2003: 221).

En un análisis al pensamiento de Max Weber, Gil Villegas recoge una descripción que éste autor referiría como racionalismo:

Deberemos recordar, en primer lugar, que ‘racionalismo’ puede significar cosas muy diferentes. Significa una cosa si pensamos el tipo de racionalización que el pensador sistemático ejecuta sobre la imagen del mundo: un creciente dominio de la realidad mediante *conceptos cada vez más precisos y abstractos*. Racionalismo significa otra cosa si pensamos en el logro metódico de un fin práctico definitivamente dado a través del cálculo cada vez más preciso de los medios adecuados y necesarios para ello. Estos tipos de racionalismo son muy diferentes a pesar de que en última instancia se encuentren inseparablemente integrados (Gil Villegas, 2000: 236).

La racionalidad capitalista emergió de ‘verdades absolutas’ dadas por la economía liberal, tales como “menor costo de producción y mayor rentabilidad”, o las denominadas “leyes del mercado”, las cuales aseguraron su permanencia cuando se apoderaron de los ordenamientos jurídicos. Recordando a Carlos Marx, él afirmaba que el derecho no es más que la voluntad de la clase omnímoda erigida en ley.

En la transición del feudalismo al capitalismo, y en el desquite de la revolución industrial, la burguesía -como clase social devenida de los terratenientes- se consagró como propietaria de los medios de producción y generador jurídico. Los ordenamientos jurídicos estaban impregnados de normas protectivas al derecho a la propiedad, incluso la potestad tributaria estaba limitada, más aún

cuando el abuso de esa potestad específicamente había alimentado a las clases monárquicas en tiempos pasados.

La economía de los mercados definió el modelo político de los países de Occidente -salvo contadas excepciones-, y el derecho, como instrumento al servicio de la construcción de un orden social, se subsumió en los preceptos patrimonialistas.

La administración estatal respondía –y responde aún– al principio jerárquico y al de legalidad, por los cuales dentro de ella solo es posible hacer lo que expresamente establece la norma, dejando en manos del generador jurídico el direccionamiento de la actuación de los servidores públicos hacia el modelo ideal burocrático en favor de alcanzar el tan ansiado ‘Bien Común’.

Sobre la concepción weberiana del modelo de administración burocrática, Prats manifiesta que:

El tipo ideal weberiano de dominación legal se corresponde, a nivel político y jurídico, con la afirmación del principio de legalidad, que sigue y seguirá siendo un valor de civilización irrenunciable, una verdadera exigencia de la modernidad de los sistemas económicos y sociales, en la medida en que hace previsibles las decisiones políticas y garantiza a la vez los derechos económicos de los ciudadanos a través de la instauración del control judicial de la acción administrativa. Ahora bien, la racionalidad legal es un valor político y jurídico no necesariamente democrático, ya que el principio de legalidad no presupone ni coincide con el Estado de Derecho (...). (Prats, 2005: 101-102).

Teóricamente, el manejo del poder se debatía entre dos filosofías: la de Hegel, que promulgaba que el pensamiento crítico y la capacidad de adaptación del ser humano le permitía alcanzar su propia libertad mediante la autoimposición de deberes fundados en la razón. Hegel consideraba que la institucionalización de la racio-

nalidad del hombre se perfeccionaba en el aparato estatal. La otra filosofía determinante es la de Marx, quien en contraposición a Hegel, conceptualizaba de ‘irracional’ a la organización política, toda vez que detrás del Estado existía una maquinación de instrumentos que empoderaban a la dominación clasista, consagrando las relaciones de producción como un modelo natural de distinción de las clases sociales a favor de unos pocos.

En este contexto surgen las reivindicaciones sociales, exigiendo el reconocimiento de lo que hoy se conocen como ‘Derechos Humanos’, y en la escala de los mismos, dentro de los derechos de tercera generación, se consagran los ‘Derechos económicos, sociales y culturales’ que abarcan a los ambientales.

A mediados del siglo pasado, los cambios acelerados en el entorno natural empezaron a generar preocupación. La teoría de la tragedia de los espacios comunes vaticinada por Garret Hardin se convertía en una realidad, y las materias primas que históricamente habían tenido un costo ínfimo o que simplemente no tenían costo, cada vez eran menos (Hardin, 1968: 1243-1248).

Los ecologistas exhortaban por la preservación de los recursos naturales como un acto de supervivencia de la especie humana. Manifestaban que los elementos abióticos y bióticos no humanos habían coexistido en el planeta durante millones de años, y lograrían seguir existiendo si el ser humano desaparecía; pero sin ellos, el ser humano entendido como especie no podría mantenerse vivo.

A la par, el conglomerado social reclama mayor participación en la toma de decisiones políticas que lo afecta directamente, ya sea en su calidad de vida o en su patrimonio; y exige que sus autoridades rindan cuentas, al amparo de que los actores políticos ejercen un rol de participación representativa de ese colectivo, que a través del cumplimiento de su obligación/derecho al voto como una práctica

de democracia, les concedieron el poder de tomar decisiones en su nombre.

En este contexto surge el ‘derecho a la participación’ como un instrumento para legitimar la toma de decisiones de los actores políticos.

La racionalidad ambiental como una teoría de construcción del derecho a la participación

En el año de 1998, Enrique Leff publica la primera edición de su obra *Saber Ambiental*, en la cual aborda a la crisis ambiental como una consecuencia directa de la crisis del mundo globalizado, a la vez que conceptualiza al ‘ambiente’ como “un saber reintegrador de la diversidad, de nuevos valores éticos y estéticos, de los potenciales sinérgicos y culturales” (Leff, 2002: 19). El concepto de ambiente implica, así, más allá de un balance entre crecimiento económico y conservación de la naturaleza, la posibilidad de movilizar el potencial ecotecnológico, la creatividad cultural y la participación social para construir estilos diversos de un desarrollo sustentable, igualitario, descentralizado y autogestionario, capaz de satisfacer las necesidades básicas de las poblaciones, respetando su diversidad cultural y mejorando su calidad de vida (Leff, 2002: 109).

Esta definición rescata el análisis que hizo la Comisión Brundtland en el año 1987 dentro del informe “Nuestro Futuro Común”, que se configuró en un llamado de atención a todos los miembros planetarios.

Continuando en la línea de Leff, él afirma que al aparato administrativo, político y jurídico, construido sobre la racionalidad capitalista, solo puede ser detenido por la racionalidad ambiental, la cual se construye sobre cuatro esferas de racionalidad:

La racionalidad sustantiva es entendida como la generación de nuevos conceptos que recogen los valores y objetivos del accionar social encaminado a la consecución de la racionalidad ambiental.

La racionalidad teórica es la sistematización de los conceptos creados por la racionalidad sustantiva y plasmados en los procesos económicos, políticos y sociales.

La racionalidad instrumental es el conjunto de medios a utilizarse para incorporar la racionalidad teórica en el consciente colectivo y en los modelos políticos, económicos y democráticos.

La racionalidad cultural es el proceso de empoderamiento y apropiación de la racionalidad ambiental en el consciente colectivo, ya sea de forma voluntaria (compromisos morales de los sujetos colectivos) o coercitiva (a través del uso de la facultad sancionadora de los medios de la racionalidad instrumental), sin atentar contra las prácticas sociales y productivas vinculadas con las condiciones y bondades de su espacio geográfico y sus recursos naturales.

El derecho a la participación aparece como uno de los medios contemplados en la racionalidad instrumental, con tendencia a cimentarse como un elemento configurador de la racionalidad cultural.

El derecho positivo es un instrumento que sirve para regular el orden social que responde a la dinámica del entorno donde se desarrolla, con más o menos perfección cuando uno de sus elementos creacionales no conserva el equilibrio, los cuales son, a decir de Kelsen: el elemento deontológico, el ontológico y el axiológico; y a decir de Bobbio: la justicia, la validez y la eficacia.

La justicia responde a la correspondencia o no de la norma a los valores superiores o finales que inspiran un determinado orden

jurídico. La *validez* se refiere a la efectiva existencia de la norma, vinculada a su génesis o extinción como tal. La *eficacia* es el acatamiento o no de la norma dentro del entorno social donde impera.

Dentro de la teoría general del Derecho ¿cómo encaja la participación?

El derecho a la participación pretende la reivindicación de la dignidad del ser humano, el respeto a sus espacios, a su idiosincrasia, a su cosmogonía y sus determinaciones teleológicas frente al ejercicio del poder del Estado, al accionar de los actores políticos y a la toma de decisiones. Aparece como un derecho justo, en tanto permite el ejercicio de otros derechos fundamentales y exalta la naturaleza social del ser humano y la voz del colectivo como miembro de su sociedad; resulta válido si su incorporación al ordenamiento jurídico siguió el procedimiento establecido para ese fin; y es eficaz en la medida en que los obligados a promoverlo y a ejercerlo lo hagan.

Sin embargo, con respecto al equilibrio en los elementos configuradores de la norma que consagra el derecho a la participación, éste es muy sensible. Basta que una de las partes llamadas a actuar en favor de su pleno ejercicio, lo ignore.

El nuevo entorno constitucional del derecho a la participación y la consulta previa

El derecho a la participación se ha visto fortalecido a partir de la expedición de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008, pero el ordenamiento jurídico nacional ha mantenido -de forma dispersa- normas alusivas desde el año 1966, con la ratificación de la “Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial”, que en su artículo 5 prescribe como una obligación de los Estados suscriptores, el garantizar el

goce de los derechos políticos: el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

Y es que el derecho a la participación en sus inicios promovía el reconocimiento del derecho al voto, a elegir y a ser elegido, dentro de un contexto social que limitaba los derechos políticos. Con el paso del tiempo, la participación fue asimilándose al quehacer público cotidiano y a la rendición de cuentas por parte de los actores políticos, que finalmente se constituyó como un instrumento que garantiza el dinamismo y la intermediación entre el Estado y los administrados.

La consulta previa es un derecho que se incorporó al ordenamiento jurídico ecuatoriano a partir del año 1998, con la ratificación del Ecuador a su adhesión al Convenio 169 de la OIT sobre “Pueblos indígenas y tribales en países independientes”.

Para analizar el nuevo entorno constitucional del *derecho a la participación y la consulta previa*, hay que partir del entendimiento del nuevo paradigma político–jurídico del Estado ecuatoriano.

Hasta antes de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Ecuador era un Estado de Derecho, esto es, una organización política con gobierno democrático que ejerce su autoridad por medio de la ley y con sujeción a las limitaciones que ésta impone.

El Art. 1 de la Constitución Política de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N° 1 del 11 de agosto de 1998, definía al Estado ecuatoriano como “un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada”.¹

Significa además que es un Estado legislativo debido a la supremacía del Poder Legislativo o Función Legislativa, porque precisamente el Parlamento crea la ley y tiene el monopolio de la génesis normativa. La legalidad es principio rector de la actuación estatal, y como tal, ha sido reconocida su aplicación obligatoria en otros cuerpos normativos como el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que en su Art. 4 prescribe:

Los órganos y entidades que comprenden la Función Ejecutiva deberán servir al interés general de la sociedad y someterán sus actuaciones a los principios de legalidad, jerarquía, tutela, cooperación y coordinación, según el caso, bajo los sistemas de descentralización y desconcentración administrativa. Las máximas autoridades de cada órgano y entidad serán responsables de la aplicación de estos principios.²

Dentro del mismo instrumento jurídico, en el numeral 1 del artículo 100 se establece que: “La Administración Pública Central sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la ley y al derecho”.³

Entonces la dimensión jurídica se identifica con lo legal, es decir, el derecho nace y se agota en la ley. La ley es el único derecho que obliga, a la vez que limita, el poder. La Constitución en el Estado de Derecho es una norma de organización del poder del Estado, que aunque Suprema, sirve para delimitar el alcance de las leyes, que considerando el derecho u objeto que tutelen, se jerarquizan en orgánicas (regulan las instituciones consideradas dentro de la parte orgánica de la Constitución y los derechos fundamentales consagrados en ella) y ordinarias (son normas residuales).

Los ciudadanos de una democracia se someten a la ley porque reconocen que, aunque sea de modo indirecto, se obedecen a sí mis-

mos como creadores de esa ley a partir del ejercicio de la democracia representativa.

Por otra parte, en el Estado de Derecho (legiscéntrico) la función del juez se reduce a una operación de subsunción lógica, en la que queda excluida toda consideración o interpretación histórica, sociológica o ética (se positiviza); y el juez es la boca de la ley - en general todas las autoridades públicas obedecen al derecho y están sometidas a él-. En esta forma de Estado, los derechos civiles y políticos (individuales) de los ciudadanos se subordinan a la ley, solo existen en tanto están consagrados en ella. Todos estos elementos son típicos del positivismo jurídico, cuyo rasgo esencial radica en limitarse a la descripción y en evitar los juicios de valor (Narváez, 2010).

La Constitución de la República del Ecuador, vigente desde su publicación en el Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008, cambia el modelo de *Estado de Derecho* por el de *Estado Constitucional de Derechos*, tal como establece su artículo 1: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.⁴

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.

El *neoconstitucionalismo* es la expresión de la nueva cultura jurídica, caracterizada por la inclusión de elementos materiales en la Constitución; por ello es que la Carta fundamental ha dejado de ser solo un mecanismo de organización del poder, o marco del derecho ordinario.

El *Estado Constitucional de Derechos* reconoce la supremacía de la Constitución y de los derechos fundamentales, reconociendo que es correlativo a la creación de la Corte Constitucional como tribunal especializado para la interpretación y concreción de la Constitución. Esta creación implica una modificación en el equilibrio de los poderes del Estado y en el sistema de fuentes del derecho, porque se atribuye fuerza vinculante y carácter de fuente del derecho a la jurisprudencia resultante de las resoluciones de la Corte, que elevada a la cúspide del poder jurisprudencial establece la sujeción obligatoria, tanto de los jueces ordinarios, como de las altas cortes, a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. La Corte Constitucional garantiza el carácter normativo y la supremacía de la Constitución, a través de la facultad de interpretar a base de la hermenéutica analógica, el bloque de constitucionalidad, y con carácter vinculante, las normas constitucionales. Tiene además un rol trascendente en la construcción y aplicación de la teoría de los derechos fundamentales, y lo hace a través de la facultad de emitir jurisprudencia vinculante en materia de garantías jurisdiccionales de los derechos. Actúa como juez de última y definitiva instancia del control de la Constitucionalidad de la ley y de los actos normativos.

Pero el juez de instancia también cambia su rol de ‘boca de la ley’ para convertirse en un ‘operador jurídico’, en tanto está obligado a aplicar la norma constitucional en cada caso en el que avoca conocimiento, incluso adjetivándola para que pueda operar, coadyuvando de esta forma a la concreción de la finalidad última del Estado plurinacional como es: la garantía de los derechos, y la salvaguarda de la dignidad de las personas y las colectividades.

Con respecto a los Derechos Humanos, en el *Estado de Derecho* el verdadero problema de los ‘derechos humanos fundamentales’ no está en el concepto, sino en la relación de causalidad jurídica. La posición positivista asume que para que existan estos derechos es necesario que sean reconocidos por el Estado y consagrados por el sistema jurídico; la posición naturalista sostiene que tales derechos son anteriores a la organización estatal y, por tanto, son independientes de su sistema jurídico, porque pertenecen por naturaleza a todo ser humano.

A la teoría del derecho natural se opone la tesis positivista de que el derecho es creación social humana y no un atributo natural. El reconocimiento del Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos proporciona un contenido sustancial al sistema jurídico en la medida en que se erige sobre los principios: dignidad, libertad, equidad, democracia; los mismos que se concretan con la aplicación del Derecho a través de la omnipresencia de los principios de proporcionalidad, ponderación, argumentación, y remplazando la subsunción de los hechos en reglas jurídicas por una ponderación que balancea valores y principios constitucionales utilizados para resolver los más importantes casos en Derecho, y que se adhieren a la tesis de la vinculación del Derecho y la moral (Narváez, 2010).

La teleología del Estado Constitucional de Derechos es el acatamiento, cumplimiento y ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, para lo cual se hace imperativa la existencia de una sinergia entre el derecho reconocido, el Estado como garante del derecho, y sus beneficiarios.

La teoría de la acción comunicativa, desarrollada por Jürgen Habermas, parte de que los saberes están dados por la racionalidad comunicativa, es decir, los axiomas existen para quienes los asumen, y al respecto manifiesta:

“En cuanto el asunto se convierte en ingrediente de una situación, puede devenir sabido y ser problematizado como hecho, como contenido de una norma, como contenido de una vivencia. Antes de hacerse relevante para una situación, esa misma circunstancia solo está dada en el modo de una *autoevidencia del mundo de la vida* con la que el afectado está familiarizado intuitivamente sin contar con la posibilidad de una problematización. Ni siquiera es algo «sabido» en sentido estricto, si el saber se caracteriza por poder ser fundamentado y puesto en cuestión. Solo los limitados fragmentos del mundo de la vida que caen dentro del horizonte de una situación constituyen un contexto de acción orientada al entendimiento que puede ser tematizado y aparecer bajo la categoría de *saber* (Habermas, 1990: 171-176).

La acción comunicativa es la sinergia que enlaza al derecho, al Estado y a los administrados; pero la pregunta es ¿cómo plasmarla? Y a todo viso la respuesta cae por su propio peso: a través de la racionalidad instrumental direccionada por el fin último del Estado y del Estado Constitucional de Derechos.

Marco normativo básico del derecho a la participación y la consulta previa, en el Ecuador

Partiendo de la consideración de que el Derecho es un instrumento al servicio de la construcción del orden social, cabe citar a Leff en una referencia al *diálogo de saberes*, que no hace sino dar un sentido holístico a los conocimientos y percepciones del mundo que persiguen al ser humano, y que como tal, tiene derecho a ser único y a que su cosmovisión, idiosincrasia, costumbres, etcétera, sean respetados.

El diálogo de saberes se establece en el campo de estrategias de poder en el saber: las mismas que se entretajan en cada constelación de saberes, y que se desarrollan en relación con el saber domi-

nante para reorganizar los mundos de vida desde la resistencia a la globalización económica, a la colonización del saber, a la integración cultural. El diálogo de saberes es un campo de confrontación de racionalidades y de hibridación de saberes que arraigan en identidades culturales y en prácticas de uso de la naturaleza. Lo social es anterior y está más allá de toda relación denotativa entre la palabra y la cosa, del signo y el significado, en el sentido de que ningún lenguaje logra abstraerse de las significaciones sociales (culturales) insertas en estrategias de poder por la apropiación del mundo. Más allá de los juegos de lenguaje posibles en la producción del sentido de lo real, el diálogo de saberes se inscribe en un proceso de resignificación y reapropiación cultural de la naturaleza (Leff, 2004: 11).

El derecho a la participación puede ser entendido desde dos perspectivas:

- a) Como la intermediación dinámica que debe existir entre Estado y administrados en todas las etapas del quehacer público (planificación, generación de políticas públicas, rendición de cuentas, etcétera).
- b) Como la toma conjunta de decisiones entre el Estado y los administrados, a través de la consulta previa, cuando esas decisiones estatales les afectan de manera directa en su calidad de vida o en cualquier derecho fundamental.

En Ecuador se ha regulado la participación ciudadana en la gestión ambiental, con mayor énfasis, a partir de la creación de la Comisión Asesora Ambiental (1993), del Ministerio del Ambiente (1996), de la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social (1997), y de la Constitución Política de la República del Ecuador (1998). Esta última contemplaba normas referentes a la participación ciudadana en áreas como la salud, la cultura, el deporte; y contemplaba la participación preferente de niños, niñas, adolescentes y personas con discapacidad en estos ámbitos. Así

mismo, hacía reconocimiento expreso a la participación activa de los ciudadanos en los procesos electorales y en la administración pública, y la participación en la gestión ambiental estaba reconocida en el Art. 88 de la Carta Magna que expresamente decía: “Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación, entre otros asuntos”.⁵

Posteriormente, se aprobó la Ley de Gestión Ambiental (1999), cuyo Art. 28 prescribe que: “Toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental a través de los mecanismos que para el efecto establezca el reglamento, entre los cuales se incluirán consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre los sectores público y privado”.⁶

Más tarde se crearon la Estrategia Nacional Ambiental (2000); el Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente (2002) -el cual establece las políticas ambientales de carácter obligatorio, y en el Art. 20, Título, Libro VI, los mecanismos de la participación ciudadana-; el Acuerdo Ministerial 106 (2006), ya derogado, que establece los lineamientos para definir el sistema descentralizado de gestión ambiental; la Constitución del 2008 que enfatiza la participación; y el Decreto Ejecutivo 1040 (2010) que estipula las formas de participación ciudadana en los procesos extractivos.

La Constitución de la República del Ecuador expedida en el año 2008 guarda normas mucho más afines a la real significancia del derecho a la participación, y es enfática en cuanto a la participación de las comunas, comunidades, pueblos indígenas, afroecuatorianos y sociedad civil en general, en la gestión ambiental.

Además, la Constitución (2008) reconoce como titulares del derecho a la participación y consulta previa a los ecuatorianos y ecuatorianas en general, y de forma particular a: comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades indígenas, niños, niñas y adolescentes.

El derecho a la consulta previa cobra vital importancia cuando se trata de nacionalidades indígenas. Aunque el deber de consultar a las comunidades indígenas sobre situaciones que puedan afectarlas se encuentra claramente contemplado y ampliamente desarrollado en varios pronunciamientos de derecho internacional, pocos de ellos han dado respuesta a la cuestión de cuál y cómo sería el procedimiento mediante el cual puede darse cumplimiento al deber de consultar a estas comunidades. Los pocos pronunciamientos y textos jurídicos internacionales que se han referido al tema, han establecido unos parámetros generales comunes, como el deber de realizar las consultas de buena fe y la necesidad de que éstas se lleven a cabo antes de adoptar una medida susceptible de afectar a las comunidades. No obstante, estos parámetros siguen dejando vacíos sobre aspectos prácticos puntuales (Rodríguez, 2009: 40).

Estado actual de la normativa referente al derecho a la participación

La participación es un derecho elevado a categoría constitucional, que reivindica la dignidad del ser humano como miembro de su sociedad, y que viabiliza la interacción y el intercambio de criterios y opiniones entre el Estado y los administrados (personas, comunidades, pueblos y nacionalidades), en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos.

El Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social define a la participación social como: “Los mecanismos para dar a conocer a una comunidad afectada/interesada, los

proyectos que puedan conllevar riesgo ambiental, así como sus estudios de impacto, posibles medidas de mitigación y planes de manejo ambiental”.⁷

Esta definición es restrictiva, ya que el derecho a la participación es un derecho fundamental que vitaliza al ser social. Se vincula al derecho al acceso a la información pública, toda vez que el Estado, como garante de los derechos fundamentales, debe poner a disposición de la ciudadanía en general, y de los administrados afectados de forma directa en particular, toda la información referente al plan, proyecto, o política pública a implementarse.

Mecanismos de participación ciudadana vinculados al manejo de conflictos socioambientales

Los conflictos socioambientales

Como lo ha señalado Pablo Ortiz, los conflictos socioambientales aluden a que “ciertas prácticas de uso y explotación de los recursos de la naturaleza, que al degradar los ecosistemas, pueden conducir a movimientos, modificaciones, cambios y/o desarticulación de la estructura de las relaciones entre diversos actores al interior de las sociedades” (Ortiz-T., 1997: 18).

A partir de esta definición, es importante articular los demás elementos que posibiliten la reflexión y tratamiento en torno a los conflictos socioambientales.

La participación ciudadana

La participación ciudadana en los proyectos extractivos (petróleo, minería, hidroelectricidad) alude a entender los procesos

a partir de la racionalidad ambiental, de la democracia participativa y de la gobernanza inclusiva; lo que implica considerar los discursos de participación, sus desafíos y mecanismos, y a la vez el rol de los diferentes actores en torno a la gestión social, cultural, económica, política, ambiental, científico-tecnológica y ética. Este hecho obliga discutir el marco normativo-institucional y de políticas públicas globales y sectoriales, además del nivel institucional de los principales actores en el área de influencia de la actividad extractiva, en función de elucidar sus estrategias de gestión, que bien pueden ser democráticas, clientelares o de otro signo.

En los últimos años las demandas de participación democrática, de gestión ambiental participativa, y de garantía y ejercicio de los derechos fundamentales, han cobrado relevancia en función de un nuevo modelo político de Estado y de un nuevo modelo de desarrollo (Narváez, 2010).

Consulta libre y previa informada

El primer estatuto del país es integral y no responde a demandas *gremiales* o fragmentadas: de un sector localizado territorialmente (regionalismo), de un ámbito institucional particular (municipalismo), o de un grupo social específico (etnia) (Carrión, 2008: 41). Desde esta perspectiva, parece haberse entendido que la participación en la gestión de recursos naturales (petróleo, minería, agua) debe tener asidero en un respaldo jurídico que la promueva de manera integral, y no como si fuera una concesión de alguna institución en particular. A partir de la Constitución plurinacional se configura la posibilidad de un nuevo modelo político de Estado, garantista, es decir, cuyo principal objetivo es la tutela de los derechos fundamentales, y que están por sobre los derechos patrimoniales.

Los derechos fundamentales no se refieren únicamente a que el Estado haga o deje de hacer algo para cumplirlos desde su sola ideología o modelo político, sino también al contexto del reconocimiento de otros mundos: el de los pueblos diversos, el de las sociedades multiculturales, el del respeto por las diferencias y la tolerancia, que son base esencial para precautelar los derechos humanos fundamentales y por ende los derechos colectivos, entre otros: el de los pueblos indígenas al territorio y del que es inherente su derecho a la autodeterminación. El convenio 169 de la OIT establece los mecanismos de la consulta y consentimiento libre, previo e informado, que es concordante con las prescripciones constitucionales del año 2008 (Narváez, 2010).

Mecanismos de participación ciudadana y consulta previa

El derecho de participación ciudadana: normativa básica
que todo funcionario público debe saber

Norma	Art.	Referencia
Convenio 169 OIT	2	1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática, con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.
	5	Al aplicar las disposiciones del presente Convenio: a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales, propios de dichos pueblos, y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente; b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;

Norma	Art.	Referencia
		c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.
	6	1. Al aplicar las disposiciones del Convenio se deberá: a) Consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
	7	1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera; y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
	7	2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
	7	3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia

Norma	Art.	Referencia
		social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente, que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
Constitución 2008	395	La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales: (...). 3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.
	61	Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 2. Participar en los asuntos de interés público. 4. Ser consultados.
	85	(...) En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.
	95	(...) La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.
	57	Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.

Norma	Art.	Referencia
		16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.
Ley Orgánica de Participación Ciudadana	29	La participación y la construcción del poder ciudadano.- El poder ciudadano es el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; así como, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior.
	S/N 40	Participación de etnias y comunidades: las comunidades indígenas y los pueblos negros o afroecuatorianos, que se encuentren asentados dentro de las áreas de influencia directa en los que se realicen los trabajos de exploración o explotación de hidrocarburos, podrán beneficiarse de la infraestructura construida por Petroecuador, sus filiales o los contratistas o asociados, una vez que haya concluido la etapa de exploración hidrocarburífera o explotación, si no existiere otra etapa a continuación de ésta, conforme el procedimiento que se determine en el reglamento que se dictará para el efecto.
	45	Participación ciudadana en las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.- Las distintas funciones del Estado establecerán mecanismos para garantizar la transparencia de sus acciones, así como los planes y

Norma	Art.	Referencia
		programas que faciliten la participación activa de la ciudadanía en su gestión. Estas funciones del Estado establecerán una agenda pública de consulta a la ciudadanía, grupos y organizaciones sociales en todos los temas.
Ley de Gestión Ambiental	29	Toda persona natural o jurídica tiene derecho a ser informada oportuna y suficientemente sobre cualquier actividad de las instituciones del Estado que conforme al Reglamento de esta Ley, pueda producir impactos ambientales. Para ello podrá formular peticiones y deducir acciones de carácter individual o colectivo ante las autoridades competentes.
Reglamento de participación establecido en LGA Decreto Ejecutivo 1040		Regula los mecanismos de participación ciudadana. <ul style="list-style-type: none"> - Audiencias Públicas - Cabildos Populares - Silla Vacía - Observatorios - Consejos Consultivos - Veedurías Ciudadanas - Consulta Previa - Consulta Ambiental - Acción Ciudadana - Consulta Popular

El derecho de consulta previa: normativa básica
que todo funcionario público debe saber

Norma	Art.	Referencia
Convenio 169 OIT	6	<p>1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:</p> <p>a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;</p>
	7	<p>1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.</p> <p>2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.</p> <p>3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.</p>

Norma	Art.	Referencia
		4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.
	15	2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.
	17	Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad (...)
Constitución 2008	61	Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 4. Ser consultados
	57	Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (...) 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de

Norma	Art.	Referencia
		<p>recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley. [...]</p> <p>17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.</p>
	398	<p>Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta.</p> <p>El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.</p> <p>Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.</p>
Ley Orgánica de Participación Ciudadana	S/N 40	<p>Consulta. Antes de la ejecución de planes y programas sobre exploración o explotación de hidrocarburos, que se hallen en tierras asignadas por el Estado ecuatoriano a comunidades indígenas o pueblos negros o afroecuatorianos y, que pudieren afectar el ambiente, Petroecuador sus filiales o los</p>

Norma	Art.	Referencia
		<p>contratistas o asociados, deberán consultar con las etnias o comunidades. Para ese objeto promoverán asambleas o audiencias públicas para explicar y exponer los planes y fines de sus actividades, las condiciones en que vayan a desarrollarse, el lapso de duración y los posibles impactos ambientales directos o indirectos que puedan ocasionar sobre la comunidad o sus habitantes. De los actos, acuerdos o convenios que se generen como consecuencia de las consultas respecto de los planes y programas de exploración y explotación se dejará constancia escrita, mediante acta o instrumento público. Luego de efectuada la consulta, el ministerio del ramo, adoptará las decisiones que más convinieran a los intereses del Estado.</p>
	81	<p>Consulta previa libre e informada.- Se reconocerá y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable. Cuando se trate de la consulta previa respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios y tierras, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, a través de sus autoridades legítimas, participarán en los beneficios que esos proyectos reportarán; así mismo recibirán indemnizaciones por los eventuales perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento del sujeto colectivo consultado, se procederá conforme a la Constitución y la ley.</p>

Norma	Art.	Referencia
	82	<p>Consulta previa libre e informada.- Se reconocerá y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable.</p> <p>Cuando se trate de la consulta previa respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios y tierras, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, a través de sus autoridades legítimas, participarán en los beneficios que esos proyectos reportarán; así mismo recibirán indemnizaciones por los eventuales perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen.</p> <p>La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento del sujeto colectivo consultado, se procederá conforme a la Constitución y la ley.</p>
Ley de Gestión Ambiental	13	<p>Los consejos provinciales y los municipios, dictarán políticas ambientales seccionales con sujeción a la Constitución Política de la República y a la presente Ley. Respetarán las regulaciones nacionales sobre el Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas para determinar los usos del suelo y consultarán a los representantes de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y poblaciones locales para la delimitación, manejo y administración de áreas de conservación y reserva ecológica.</p>

Norma	Art.	Referencia
Reglamento ambiental de actividades hidrocarbúricas Decreto Ejecutivo 1215	9	<p>Consulta. Previamente al inicio de toda licitación petrolera estatal, el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones petroleras aplicará en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente los procedimientos de consulta previstos en el Reglamento que se expida para el efecto.</p> <p>Previa a la ejecución de planes y programas sobre exploración y explotación de hidrocarburos, los sujetos de control deberán informar a las comunidades comprendidas en el área de influencia directa de los proyectos y conocer sus sugerencias y criterios. De los actos, acuerdos o convenios que se generen a consecuencia de estas reuniones de información, se dejará constancia escrita, mediante instrumento público, que se remitirá a la Subsecretaría de Protección Ambiental.</p> <p>Los convenios se elaborarán bajo los principios de compensación e indemnización por las posibles afectaciones ambientales y daños a la propiedad que la ejecución de los proyectos energéticos pudiera ocasionar a la población. Los cálculos de indemnización se efectuarán bajo el principio de tablas oficiales vigentes.</p>

Los mecanismos de participación ciudadana que se detallan a continuación están contemplados en el Instructivo al Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social, contemplados en la Ley de Gestión Ambiental.

Mecanismos	Detalle				
	Iniciativa	Ámbito ⁸	Sujetos	Otros actores	Entidades vinculadas
Audiencias públicas	Oficial / Ciudadana	Decisiones o acciones de gobierno con trascendencia local / Propuestas o quejas sobre asuntos de interés público / problemas que afecten al interés colectivo.	Ciudadanía en general / Organizaciones sociales.	Entidad que va a tomar la decisión o la acción.	Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.
Cabildos populares	Oficial	Asuntos específicos de la gestión municipal, con carácter meramente consultivo.	Ciudadanía en general.	Municipios	Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Asambleas Locales
Silla vacía	Oficial / Ciudadana	Temas de interés de la comunidad.	Ciudadanía en general.	Gobiernos autónomos descentralizados.	Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.
Observatorios	Oficial / Ciudadana	Impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas.	Grupos de ciudadanos / Organizaciones ciudadanas.	Instituciones públicas/ Gobiernos autónomos descentralizados.	Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Consejos Ciudadanos Sectoriales / Consejos Locales de Planificación.
Consejos consultivos	Oficial	Espacios y organismos de consulta de la gestión pública.	Ciudadanía en general / Organizaciones civiles.	Instituciones públicas/ Gobiernos autónomos descentralizados.	Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.

Mecanismos	Detalle				
	Iniciativa	Ámbito	Sujetos	Otros actores	Entidades vinculadas
					Consejo Nacional de Planificación / Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir /
Veedurías ciudadanas	Oficial / Ciudadana	Asuntos de interés públicos / control social	Ciudadanía en general, previamente calificada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social / Instituciones públicas/ gobiernos autónomos descentralizados.	Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana
Consulta previa	Oficial / Ciudadana	Planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables en territorios de los sujetos de participación / Previa la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.	Comunas / comunidades / pueblos y nacionalidades indígenas / pueblos afro-ecuatorianos / montubios.	Entes estatales que vayan a desarrollar los proyectos / Promotores del proyecto.	Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana

Mecanismos	Detalle				
	Iniciativa	Ámbito	Sujetos	Otros actores	Entidades vinculadas
Consulta ambiental	Oficial / Ciudadana	Decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente.	Ciudadanía en general	Estado / Instituciones públicas/ Gobiernos autónomos descentralizados	Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana / Ministerio del Ambiente
Acción ciudadana	Ciudadana	Cuando se produzca la violación de un derecho o la amenaza de su afectación.	Ciudadanía en general	Función Judicial / Corte Constitucional	
Consulta popular	Ciudadana: Nacional: 5% del Registro electoral nacional Local: 10% del Registro electoral nacional / Presidente de la Republica / Máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado	Cualquier asunto / Resultado negativo de la aplicación de un mecanismo de participación ciudadana.	Ciudadanía en general	Ente estatal proponente Gobiernos autónomos descentralizados	Corte Constitucional / Consejo Nacional Electoral

Mecanismos	Detalle				
	Iniciativa	Ámbito	Sujetos	Otros actores	Entidades vinculadas
Mecanismos del art. 8 del Decreto Ejecutivo 1040	Regulado por el acuerdo ministerial 112	Regulado por el acuerdo ministerial 112	Regulado por el acuerdo ministerial 112	Regulado por el acuerdo ministerial 112	Regulado por el acuerdo ministerial 112
Voluntariado de acción social	No regulado	No regulado	No regulado	No regulado	No regulado

Bibliografía

BOBBIO, Norberto

2005 *Teoría General del Derecho*, Colombia, TEMIS.
Constitución Política de la República del Ecuador

1998 Registro Oficial N° 1, 11 de agosto de 1998.
Constitución de la República del Ecuador

2008 Registro Oficial N° 449, 20 de octubre de 2008.

GIL VILLEGAS, Francisco

2000 “El Concepto de Racionalidad en Max Weber”, en: Trueba Atienza, Carmen, (2000): *Racionalidad: Lenguaje, Argumentación y Acción*, México: Plaza y Valdéz.

GRECO, Orlando

2003 *Diccionario de Sociología*, Argentina: Valleta Ediciones.

HABERMAS, Jürgen

1990 *Teoría de la Acción Comunicativa II. Crítica de la Razón Funcionalista*, Argentina: Taurus.

HARDIN, Garret

1968 “The Tragedy of Commons”, en: *Revista Gaceta Ecológica*, N° 37, México, Instituto Nacional de Ecología.

LEFF, Enrique

2002 *Saber Ambiental*, México, Siglo XXI.

LEFF, Enrique

2004 “Racionalidad Ambiental y Diálogo de Saberes: Significancia y Sentido en la Construcción de un Futuro Sustentable”, en: *Revista Polis*, Vol. 2, N° 7, Universidad Bolivariana.

NARVÁEZ, Iván y María José Narváez

2010 *La Prevención de los Conflictos Socioambientales* (consultoría), Ecuador.

ORTIZ-T., Pablo

1997 *Globalización y Conflictos Socioambientales*, Quito, FTTP/Manarac.

PRATS, Joan

2005 *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza*”, España; INAP.

RODRÍGUEZ, César

2009 *La Consulta Previa a Pueblos Indígenas: Los Estándares del Derecho Internacional.*

III

Modelo de desarrollo,
extractivismo, Buen Vivir y
conflictos socio-ambientales
[CSA]

Pablo Ortiz-T.

Resumen

El artículo hace una reseña histórica de la configuración del modelo primario exportador, y una de sus variantes, el capitalismo extractivo en países como Ecuador, y examina los efectos perversos de dicho modelo desde la perspectiva del desarrollo local, así como sus consecuencias en términos de empobrecimiento, descapitalización, desterritorialización y desarticulación de sociedades locales, particularmente aquellos que son social y culturalmente vulnerables como los pueblos y nacionalidades indígenas.

El texto también da cuenta de la potencialidad del modelo extractivo como factor que contribuye al desate de conflictos socio-ambientales, en tanto el núcleo del modelo –basado en la demanda de materias primas por parte de los países industrializados– condiciona, por un lado, los ritmos y la magnitud de la presión del capital sobre la naturaleza; y por otro, desencadena presiones de otra escala y magnitud, a las ya existentes en los territorios, sobre los bienes de la naturaleza, en particular los minerales e hidrocarburos del subsuelo, la madera y demás derivados de los bosques, tomando como referencia central de análisis el caso de la Amazonía ecuatoriana.

Finalmente, advierte que el proceso global de capitalización de la naturaleza y las dinámicas no sostenibles definidas a partir de la matriz energética vigente, constituyen un factor constante que desencadena deterioro, privación, depredación, destrucción y escasez de bienes de la naturaleza vitales como el suelo y el agua. El impacto de esos procesos en las economías y sociedades locales, sin duda incrementan las probabilidades de contar con variados escenarios conflictivos socioambientales.

Palabras clave

Capitalismo extractivo, Amazonía, Sumak Kawsay, conflictos socioambientales, conflictos petroleros, pueblos indígenas

Mientras los procesos de globalización y la crisis mundial y sus impactos continúan sobre las diferentes regiones del mundo, ninguna solución se ha vuelto tan controversial como la explotación de recursos del subsuelo: petróleo, gas y minerales en los países llamados “en vías de desarrollo”.

Ni la solución a los grandes problemas estructurales de desigualdad y exclusión, que afecta a importantes porcentajes de la población, ni el fortalecimiento del Estado como garante del respeto a los derechos humanos –individuales o colectivos– parece acompañar al modelo primario exportador. Todo lo contrario. Si se mira el mapa mundial, encontramos que las situaciones de vida de la población, expresadas en desarrollo local, salud, respeto de derechos humanos, o cuidado de la naturaleza en Indonesia, Papúa Nueva Guinea, Nigeria, Sudán o Birmania, y en sitios más cercanos como Perú, Colombia o Bolivia, están muy lejos de plasmar en realidad lo que constituye el núcleo de la retórica recurrente en el discurso de quienes abogan por esa vía para resolver los problemas de pobreza y falta de democracia en estos países (Renner, 1993; Nielsen, 1992).

Pero ¿qué entendemos por modelo extractivo? Recordemos en primer lugar la herencia dejada por el sistema económico, político e ideológico colonial. En esa historia nacieron las categorías de ‘capitalismo’, ‘modernidad’ y ‘América’. Como lo explica Enrique Dussel, la modernidad aparece cuando Europa se autoafirma como el ‘centro’ de una historia del mundo que ella inaugura; la ‘periferia’ que rodea este centro es, consecuentemente, parte de esa autodefinición. La oclusión de esta periferia llevó a la intelectualidad europea a construir lo que Dussel denomina el “mito de la modernidad”

(Dussel, 1992). Es decir, sostener que el proyecto de modernidad es únicamente ‘emancipatorio’, afirmando y asumiendo que visibiliza su lado positivo en la ciencia, la técnica y las ideas de libertad e igualdad; pero por otro lado, que oculta la irracionalidad y la justificación de la violencia genocida.

Posteriormente a la derrota indígena, a los conquistadores españoles y portugueses –que provenían de una zona periférica y pobre de Europa como la Península Ibérica- nunca les interesó constituir en las colonias una estructura socioeconómica capitalista ni un mercado interno generadores de tendencias integracionistas, como sucedía en la Europa central. Al contrario, su propósito central fue establecer condiciones para que la corona española o portuguesa tuviesen el control exclusivo para la explotación y saqueo de las riquezas minerales y otros recursos de la naturaleza, en una época en la que se consideraba que el poder de los Estados dependía de la riqueza que pudieran acumular.

España mantuvo la exclusividad del comercio, prohibió que las colonias comercien entre sí o con países europeos rivales. Lo que hoy son Ecuador, Perú y Bolivia estaban integrados en un solo sistema de explotación textil, agrícola, y sobre todo minero, en torno a regiones como Huancavelica o Potosí (Assadourian, 1991, 1982).

En la actualidad, esas tres categorías (capitalismo, modernidad y América) están en crisis, y el debate alrededor de aquellas está vigente por la sencilla razón de que los procesos específicos que comenzaron entonces aún no han concluido. Procesos tales como la división racial del trabajo (Quijano, 2000; Mignolo, 2003) y la formación de un poder mundial, que se inició con el mercantilismo - al que el sistema económico colonial estuvo ligado- continuó con la revolución industrial y la expansión del capital hacia todos los puntos cardinales, hasta llegar a la actualidad como globalización neoliberal a escala planetaria (Coronil, 2002; Lander, 2002).

Estos cambios se iniciaron con la acumulación de los minerales provenientes de los Andes, México y Brasil, y continuaron a lo largo del siglo XIX y XX, con el sistema comercial basado en el intercambio desigual y la dependencia. La extracción de minerales como oro y plata, salitre, guano, cacao o café, fueron fundamentales al momento de articular al mercado mundial las economías emergentes de las nacientes repúblicas en el siglo XIX. Un ejemplo lo vemos en el caso de la Amazonía del Brasil, que desde el siglo XIX y hasta la década de los setentas del siglo pasado, su historia económica estuvo ligada a procesos extractivos. La extracción de la quina, el caucho y luego de pieles, maderas finas y peces de consumo y ornamentales fueron la base del funcionamiento de las llamadas economías de frontera. Durante las décadas de los setentas y los ochentas se presentó en muchas de esas zonas un auge económico, producto de la transformación y comercio de cocaína, en cual estuvieron involucradas muchas comunidades locales como mano de obra barata en los sembríos y laboratorios. Fueron épocas de ‘bonanza’ que han marcado de manera recurrente la vida económica y social de la historia amazónica en ese país.

El extractivismo se caracteriza por responder en primer lugar a las fluctuaciones y demandas del mercado mundial. Cuando aumenta la demanda de determinada materia prima suben los precios de dichos bienes, y, de manera correspondiente, se ejerce una mayor presión selectiva sobre especies minerales o vegetales en calidad de materias primas de valor comercial. En ningún caso, dicho modelo se plantea el procesamiento o transformación de dichos bienes, ni la incorporación de valor agregado. Tampoco fomenta procesos productivos, ni posibilita la redistribución de beneficios económicos en el lugar de origen, y por tanto no promueve ni asegura, el desarrollo regional o local. Muy al contrario, simplemente posibilita tanto procesos de recuperación acelerada de inversiones de capital como de su reproducción ampliada, y con ello, el fortale-

cimiento de un pequeño bloque de poder que controla el proceso. Por eso se habla de un ‘modelo extractivo’ para caracterizar la realidad de regiones como la Amazonía (Bunker, 1985; Bunker, 2006).

Stephen Bunker (1985) en su análisis de la Amazonía brasileña estableció los vínculos entre explotación exterior, pobreza local y degradación ambiental, argumentando que la ausencia de una estructura de poder local, consecuencia de la propia explotación exterior, agrava la degradación ecológica. Sus tesis, sin embargo, más allá que la simple descripción de una economía de enclave (que carece de *linkages* hacia atrás y hacia adelante) refiere a los procesos de desarticulación y desestructuración social local en las zonas extractivas, que dejan un vacío, que es ocupado por intereses extranjeros o por los propios Estados centrales, como sucede en toda la Cuenca Amazónica, lo que a su vez acelera la explotación y la reproducción como periferias de sus respectivos espacios nacionales.

Luego de cincuenta años de modelo extractivo, los Estados que dependen de exportaciones de petróleo y minerales, según las Naciones Unidas (PNUD, 2004) se encuentran entre los más desafortunados a nivel global, con índices excepcionalmente lentos de crecimiento económico, con instituciones generalmente débiles y regímenes políticos autoritarios, y en casos como el África, que presentan un mayor número de situaciones de violencia armada, comparados con Estados que no disponen de los mismos recursos naturales. El modelo extractivo ha estado además vinculado de manera directa al proceso de liberalización de capitales, lo cual no significa modificación alguna en las condiciones de vida de la mayoría pobre. Esta primera década del siglo XXI adquiere visos de absoluta concentración del ingreso y de la riqueza en el mundo, cuya diferencia se incrementó en 24 veces entre 1991 y 1997 (Borón, *et al.*, 1999), y para el año 2004, según el Programa de las Naciones Unidas para el

Desarrollo (PNUD) la renta del 20% de las personas más ricas del mundo es 28,7 veces más elevada que la del 20% más pobre (PNUD, 2004).

En el último quinquenio la situación se agrava con el estallido de la crisis del capitalismo a nivel global. Según la misma fuente, actualizada al 2009, por cada dólar de ingreso devengado por una persona en Nigeria, se ganan 85 dólares en Noruega. Aquello se traduce en las expectativas de vida en uno y otro caso: mientras un niño nacido en Nigeria puede esperar a vivir apenas algo más de 50 años, en Noruega esa expectativa lo supera en 30 años más. “Si bien el cierre de la brecha en muchos de los indicadores de salud y educación constituye una buena noticia, la persistente desigualdad en la distribución del ingreso mundial es un problema que debiera preocupar a los encargados de formular políticas públicas y a las instituciones internacionales”, señala Jeni Klugman, directora general del PNUD en el prólogo del Informe (PNUD, 2009). Es un contexto en el que los ricos y poderosos ya no están organizados en relación con las unidades asociadas de la época moderna, como la nación-estado, el mercado nacional y las clases sociales domésticas, sino que están integrados en redes transnacionales apoyadas por los estados metropolitanos y periféricos (Coronil, 2002).

La problemática situación en la que se encuentran estos Estados –en combinación con la presión de grupos de interés a favor del medioambiente, o quienes defienden los derechos humanos y otros que luchan contra la pobreza- ha llevado a que incluso instituciones promotoras del modelo extractivo, como el Banco Mundial, hayan re-evaluado sus políticas sobre la explotación del petróleo y los minerales.

A los procesos de empobrecimiento, descapitalización y desarticulación cada vez mayor de las sociedades locales en las regiones de explotación de esos recursos, sin duda han contribuido

la reproducción de imaginarios de origen colonial. Betty Meggers analiza en esa dirección el rol de los imaginarios en la construcción del extractivismo, y específicamente de determinadas instituciones y redes responsables de fomentar y replicar durante los años del desarrollismo, el mito de la disponibilidad ilimitada de recursos que tiene la selva:

el deterioro que ha sufrido el hábitat, en especial en los últimos cincuenta años, es una clara demostración de la forma más disarmónica posible de la relación ambiente-cultura. La persistencia de un mito de productividad ilimitada, a pesar del fracaso rotundo de todos los esfuerzos en gran escala que se han hecho para desarrollar esa región, constituye una de las paradojas más notables de nuestro tiempo (Meggers, 1996: 18).

Hay que remarcar el vínculo que existe entre extractivismo y el viejo mito de ‘El Dorado’, imaginado y establecido durante el periodo de conquista y los primeros años de la colonia, que identificaba a la Amazonía como el lugar de la realización de sueños de abundancia, tranquilidad y riqueza sin límite, o como el paraíso perdido o Edén originario en la conciencia occidental.

Prejuicio o ideal cuyos contenidos se reforzarían a finales del siglo XX, en medio del colapso ambiental global, que reducirían a la Amazonía y sus selvas, de la mano de las corrientes neorománticas del ecologismo occidental, a región intocada, valor idealizado, zona prístina y refugio de los últimos ‘buenos salvajes’. Punto sobre el que volveremos más adelante.

Retomando el rol de los Estados en los modelos extractivos, diríamos que sus capacidades para procesar las múltiples demandas de las poblaciones locales se ven severamente restringidas. El modelo extractivo –a través de su recurrente promesa de alcanzar bienestar y superar la pobreza en estas regiones periféricas o de frontera-

ha sido fuente permanente de frustraciones y conflictos. En ningún caso hasta ahora conocido, existe evidencia de que Estados con fuerte dependencia al modelo extractivo, hayan fortalecido su institucionalidad y se muestren más eficaces a la hora de aliviar la pobreza, en comparación con otros Estados con el mismo nivel de ingresos, pero con pocos o ningún recurso petrolero o mineral. La exportación de petróleo –en el caso ecuatoriano– no solo no ha conseguido aliviar la pobreza, sino que la ha empeorado a nivel de las regiones periféricas, y en particular de aquellas que están aledañas a las áreas de explotación.

Adicionalmente, modelo extractivo y liberalización de capitales exigen un proceso de aniquilamiento de la diferencia etno-política y cultural, y la consolidación de un concepto incluyente de homogeneización de Estado-nación (Coronil, 2002: 43), aunque como lo aclara Díaz Polanco, “si bien el capital no deja de enfrentarse contra cualquier manifestación de diversidad que le sea adversa, los mecanismos mediante los cuales procura someter a las identidades no son ya las viejas formas centralizadoras” (Díaz Polanco, 2006: 29 y ss).

¿Cuáles son las consecuencias de tales procesos en las relaciones entre los Estados y las poblaciones locales, y en el control/disputa por los territorios?

Una de las consecuencias que se puede visualizar gira alrededor del gran potencial del modelo extractivo para generar conflictos en torno a los recursos naturales (en especial los no renovables). Thomas Homer-Dixon (1999: 78 y ss.) describe estos conflictos, agrupándolos en tres categorías centrales: *conflictos por simple escasez*, que surgen del uso del agua de los ríos, lagos o vertientes, de los bosques, de los peces y tierras agrícolas productivas; *conflictos por la identidad de grupo*, que pueden surgir del movimiento a gran

escala de poblaciones, efectos del cambio climático; y, *conflictos por privación relativa*, por los cuales la sociedad produce menos riqueza debido a los problemas medio ambientales, y como resultado, aumenta el descontento en los ciudadanos por la brecha entre el actual nivel del logro económico y el nivel que ellos creen que merecen.

Si duda, que la recurrencia y frecuencia de estos conflictos ha aumentado en los últimos años en la región amazónica. Basta advertir que en la década de los años noventa, el número de casos en la región norte de la Amazonía giraban alrededor de las áreas protegidas (3 a 4 casos), la colonización de tierras (8-9 casos), y los impactos derivados de las actividades petroleras (12 casos). A mediados de la presente década (2006) tal cuadro se modifica y presenta un escenario más amplio, con más actores y nuevos recursos en disputa, como es el caso de la minería de cobre (6 casos), oro (2 casos) y los acuíferos (4 casos), en especial en la región Sur. Se podría decir que la mayoría de estos casos están asociados a una creciente percepción de amenaza, presente en las comunidades y organizaciones locales, frente a la posibilidad de nuevas actividades de extracción, en particular minería a gran escala.⁹

En la mayoría de casos –con excepción de aquellos asociados a los impactos derivados de las actividades petroleras (10 de los 12 casos)- se podría sustentar que los factores ambientales, y específicamente los daños ambientales, estén asociados a los conflictos, en el sentido de ser factores lineales y del tipo estímulo-respuesta. El tema es más complejo. Es importante anotar que entre los espacios naturales y los sistemas sociales hay distintos tipos de situaciones. Una de ellas, por ejemplo, lleva a pensar que hay una intrínseca vulnerabilidad de determinados ecosistemas, de ahí lo irreversible de algunas de las situaciones de degradación, lo que en la Amazonía es muy frecuente, como para pensar que el medio ambiente es una

variable exógena al conflicto social. Un ejemplo, el mismo caso del conflicto en Sarayaku (1997-2005) se inscribe en un fuerte percepción de amenaza hacia el proyecto sísmico de la empresa CGC, pero donde los factores desencadenantes están menos asociados al daño ambiental y más vinculados a la activación de rivalidades locales con otras asociaciones kichwa, procesos inconsultos de parte de las autoridades del Estado y de la propia petrolera, intentos de soborno y corrupción contra dirigentes locales, y acciones de amedrentamiento y acoso hacia las comunidades por parte de grupos armados, sean del aparato represivo del Estado o entes privados contratados por la propia empresa petrolera (CIDH, 2010).

En síntesis, hay que considerar históricamente que el capitalismo, sin abandonar la forma de sometimiento militar directo, introdujo a lo largo de su existencia formas de dominio territorial, como la intensificación y ampliación del comercio internacional, entre las cuales se destacan la exacerbación de los flujos de capital financiero y el fraccionamiento espacial de los procesos productivos en todo el planeta. Hoy, el capitalismo llamado por algunos “global”, tiene un contenido espacial en la medida en que expresa un intenso afán de ensanchar sus mercados en el mundo (Haesbaert, 2001; Mignolo, 2003). Capitalismo de predominio financiero y especulativo, el que está al mando en la promoción de las formas particulares de producción y reproducción del espacio geográfico y de explotación de recursos en las distintas regiones del orbe. (Arroyo, 1998; Strange, 1997; Bunker, 2006).

Entre 1970 y 1981 el auge exportador del petróleo impactó en el Producto Interno Bruto (PIB) del Ecuador a una tasa promedio anual del 8%, con índices espectaculares en algunos años (25,3% en 1973). Según Acosta:

...a pesar de estos logros el país no logró la senda del desarrollo [...] expectativas de precios crecientes del petróleo, tasas de interés

relativamente bajas o aun negativas en el mercado financiero internacional, así como gobiernos embebidos por prácticas rentistas y aliados a sectores empresariales oligárquicos, constituyeron el camino más directo al endeudamiento externo, luego a la crisis, y por cierto, al ajuste fondomonetarista con el que se ha intentado conjurarla (Acosta, 2003: 24).

Actualmente el petróleo representa alrededor del 20% del PIB y más del 40% de los ingresos del Estado. Desde 1971, año en el que se expide la Ley de Hidrocarburos, el Estado ha sido un actor central en la conducción y operaciones del sector.

Tabla 1
Participación del petróleo en el PIB (miles de dólares y %)

Rubro/Años	2003	2005	2007	2008	2009	2010
PIB Petróleo	3.517,083	7.383,041	10.571,720	10.568,327	10.674,010	11.399,843
Total PIB	28.635,909	37.186,942	45.789,374	54.685,881	51.386,230	56.964,350
% exportaciones mineras/Total	12,28%	19,85%	23,08%	19,33%	20,77%	20,01%

Fuente: Banco Central del Ecuador

Las reservas probadas del país se estiman en 4.629 millones de barriles de petróleo. De un promedio diario nacional de 400 mil bpd (barriles por día), corresponde a Petroecuador el 56% y a las compañías privadas el 44% (Petroecuador, 2005: 9). Es importante destacar la fuerte inversión estatal en los últimos tres años.

Según varios cálculos y estudios (Acosta, 2009) en el Ecuador las reservas superan en poco los 4 mil millones de barriles, y los descubrimientos son cada vez menos frecuentes y más costosos. Frecuentemente, se encuentran campos más pequeños y con crudo cada vez más pesado. Las reservas encontradas por Petroecuador alcanzarían los 5.200 millones de barriles -de los cuales 700 corres-

ponderían a las empresas privadas- con densidades promedio de 16 a 33 grados API.

Existen 22 contratos de exploración y explotación de petróleo suscritos con veinte empresas nacionales y extranjeras desde 1985 hasta la actualidad. De éstos, 19 están vigentes, dos en estado de ‘fuerza mayor’ (por la resistencia de los pueblos indígenas Kichwa de Pastaza y Achuar, a que ingresen a sus territorios) y uno en trámite de caducidad (de la estadounidense Occidental, OXY) dados sus incumplimientos.

La mayoría de las inversiones privadas en exploración y explotación de petróleo las realiza el Estado, no solo a nivel de exploración y extracción, y se realizan bajo la modalidad conocida como ‘Contratos de Participación’ –que fue introducida en 1993 con las reformas a la Ley de Hidrocarburos, bajo el argumento de atraer inversión extranjera para áreas de riesgo y abrir el sector petrolero hacia la participación del capital privado–. “Estas reformas se dieron como parte del paquete neoliberal de reformas estatales. Con las mismas se allanó el camino perfecto para la concreción de los intereses de los grupos de poder vinculados al negocio de los hidrocarburos” (Llánes, 2003: 83).

La mayoría de los acuerdos de participación se negociaron entre 1995 y 1999, cuando el precio del barril de petróleo llegaba a 15 dólares.

Tabla 2
Reservas y producción acumulada de gas compañías
internacionales que operan en el Ecuador
(millones de metros cúbicos) 2009

Compañía	Reservas probadas	Producción acumulada	Reservas remanentes
AEC Ecuador Ltd.	36,2	21,2	14,9
Agip Oil Ecuador	0,43	1,5	2,8
City Oriente	0,04	0,26	0,17
CNPC-Amazon	0,03	0,03	0,03
Ecuador TLC	1,3	0,03	1,3
ENCAN Ecuador	4,1	1,1	2,9
Occidental	94,5	41,9	52,6
Perenco	4,9	4,3	0,7
Petrobell	3,8	1,8	1,9
Petrobrass	19,6	0,96	18,6
Petroecuador	1.117,90	672,6	445,3
Petrosud	4,8	4,1	0,7
Repsol-YPF	46,1	11,9	34,1
SIPEC	15,9	3,9	12,1
Tecpecuador	36,4	25,6	10,8
Otras	1.394,40	791,3	603,1

Fuente: Ministerio de recursos no renovables, Petroecuador

Con las reformas legales aprobadas, el Estado ha tenido una participación decreciente en la renta petrolera, mientras que a las petroleras privadas se las exoneró de pagar regalías, primas de entrada, derechos superficiarios y aportes en obras de compensación (Drost, 2006).

Tabla 3
Montos de la inversión realizada en el país (millones de dólares)

Años	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Minería privada	3,9	10,1	0,85	3,07	12,87	21	145	40
Petróleo privado	79	120	117,5	127,3	230,3	161,7	212,1	417
Petróleo estatal	74,6	71,9	101	229,5	417,3	1.147,2	1.585,9	1.727,0
Total sector	157,4	202	219,3	359,9	680,5	1.329,9	1.943,0	2.184,0

Fuente: Ministerio de recursos no renovables, Petroecuador, Banco Central del Ecuador

Adicionalmente, las petroleras han incrementado su participación en condiciones muy superiores a las de años atrás. “En esta modalidad de contratos, el Estado tiene una participación que oscila entre el 12,5 % y el 18,5 % de la producción diaria de los yacimientos, mientras que la contratista recibe la mayor parte, entre el 81,5 %, y el 87,5 %” (Llánes, 2003: 101). Según Luis Aráuz, ex funcionario de Petroecuador, “Solo en la última década el país dejó de recibir entre cincuenta centavos y 38 dólares más, por cada barril de crudo exportado” (*El Universo*, 2005 b: 2D), lo que en cifras totales representaría más de 4 mil millones de dólares anuales.

Tabla 4
Ingresos del Estado por petróleo - Gobiernos
(millones de dólares)

Gobierno	Valor Corriente		Valor Constante	
	Ingresos netos	Promedio mensual	Ingresos netos	Promedio mensual
Jaime Roldós (1979-1981)	2.271,0	117,9	2.010,10	104,4
Oswaldo Hurtado (1981-1984)	5.025,1	121	35.009,30	78,6
León Febres Cordero (1984-1988)	5.034,5	93	3.509,30	64,7
Rodrigo Borja (1988-1992)	4.814,0	95,5	3.769,50	74,8
Sixto Durán Ballén (1992-1996)	5.645,2	108	4.167,90	75,5
Abdala Bucaram (1996-1997)	926,5	71,3	666,20	51,3
Fabián Alarcón (1997-1998)	1.992,5	70,3	1.421,70	50,2
Jamil Mahuad (1998-2000)	2.034,3	113,5	1.558,70	87,2
Gustavo Noboa (2000-2002)	6.198,0	152,4	4.707,90	115,8
Lucio Gutiérrez (2002-2005)	8.495,6	226,7	6.040,30	161,1
Alfredo Palacio (2005-2007)	11.759,6	404,2	8.210,70	282,3
Rafael Correa (2007-2009)	26.966,0	523,2	17.524,60	341,1

Fuente: Banco Central del Ecuador

Hasta diciembre de 2004, las petroleras privadas tenían la concesión de un territorio de 3.983.000 hectáreas y su producción alcanzó los 120 millones de barriles, mientras que el Estado opera en una superficie de 740.100 hectáreas y el año pasado produjo 70

millones de barriles (Petroecuador 2005: 10; Drost, 2006). Según Petroecuador, en el periodo 1996-2002 las compañías transnacionales extrajeron 207 millones de barriles, de los cuales recibieron 162 millones, mientras que al Estado le entregaron 45 millones.¹⁰ A eso se añade un impuesto que pagan las petroleras por la explotación de un barril de petróleo en la Amazonía, mediante la Ley del Fondo de Ecodesarrollo de la Amazonía.¹¹

Esta ley ha tenido tres reformas que han ido incrementando el fondo año a año. A partir de 1988, el Congreso aprobó que este impuesto se incremente en cinco centavos al año, hasta alcanzar los 50 centavos por barril. Ese límite llegó en el año 2005, y representó alrededor de 102 millones de dólares, que en un 90% ha beneficiado a los municipios y consejos provinciales de la región, y que los han destinado en su mayor parte a gastos corrientes y a inversiones bajo una óptica clientelar, manejada por los nuevos caudillos locales.

En suma, ni empleo, ni ingresos, ni desarrollo, ni modernidad para los sectores más excluidos y vulnerables es el balance de 32 años de explotación petrolera en esta región. Al igual que en otras regiones como Nigeria, la riqueza petrolera ha fortalecido a las elites corruptas del país y no ha mejorado la vida de la mayoría de la población. Ni siquiera ha fortalecido la presencia estatal.

Luis Yanza, del Frente de Defensa de la Amazonía, señala que la presencia del Estado en esta región es frágil: “Es común que las petroleras ingresen a una comunidad incumpliendo leyes, pero el Estado no está ahí para hacerlas cumplir” (*El Comercio*, 2005: A3). Según el ex diputado de Sucumbíos, Juan Manuel Fuertes, la debilidad del Estado se debe al proceso histórico de formación de ambas provincias, sobre todo Sucumbíos:

La provincia nació alejada del país, en décadas estuvieron ausentes las señales de TV, conllevando un distanciamiento de la realidad

(...) Sabíamos más de los líos de Alberto Fujimori que lo que ocurría en el país. Además, la progresiva explotación de los pozos petroleros a lo largo y ancho de la geografía de la provincia, ha provocado una colonización desigual, complicando y encareciendo la dotación de los servicios básicos, sin que el Estado desee hacerse cargo de los gastos (*El Universo*, 2005a: 6A).

En el contexto del ‘boom petrolero’ de inicios de los setentas, la mayoría de los inmigrantes colonos esperaban empleo, crédito, servicios básicos e infraestructura. Tres décadas después, las actividades agrícolas concentran al grueso de la población, cuya producción se orienta al café (35,7%), maíz (21,6%), plátano (12,5%), cacao (10%), naranjilla (7,1%) y palma (4,1%). Adicionalmente, desarrollan actividades pecuarias de vacunos, producción de leche, huevos y gallinas de campo. Esta producción resultó fuertemente afectada por los cambios suscitados a raíz de la dolarización y la caída mundial de los precios del café, lo cual afectó a unas 25 mil familias de agricultores, cuyos ingresos dependen en un 70% de esta producción. La producción de vacunos y naranjilla que se dirigía al mercado colombiano dejó de ser competitiva.

En suma, se agravó la crisis fronteriza, no solo con el aumento de refugiados, el incremento de la violencia y la delincuencia social, sino también que decayó el comercio fronterizo y se redujeron las oportunidades de empleo, incrementándose la emigración al extranjero, además de expandirse un clima de inseguridad visible en los comportamientos de la población (Ramón, 2004: 35).

El caso amazónico ecuatoriano permite visualizar de manera clara los rasgos excluyentes en materia económica y social del modelo extractivo. Al mismo tiempo que ha crecido la actividad petrolera, ha aumentado la pobreza, que alcanza al 43% de la población urbana y que se arrastra en proporción similar al año 1999, cuando en 1995 la pobreza urbana afectaba solo al 19% de los ecuatorianos.

La extrema pobreza igualmente se multiplicó por dos y pasó de 4,3% a 9% en 1999, situación que no ha mejorado hasta la actualidad (Larrea, 2007). Este cuadro se traduce en el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población amazónica. De acuerdo con los datos del Sistema de Indicadores Sociales de Ecuador (SISE), la mayoría de los poblados asentados en los alrededores de los campos petroleros están por encima del promedio de pobreza del país. La media nacional se ubica alrededor del 53%, pero en el caso de estas localidades el promedio bordea el 73,09% de pobreza, de un total aproximado de 200 mil personas.

A esta variable se agrega la de carácter político-administrativo. Durante los setentas y ochentas, la región Noroccidental estaba aglutinada en una sola unidad administrativa: la provincia de Napo. Su capital, Tena, durante casi dos décadas concentró la atención de la mayoría de los gobiernos. Las diferencias entre Tena y las demás zonas periféricas se acentuaron hasta desencadenar un movimiento por la provincialización de dos de sus cantones territoriales más extensos, en donde además se desarrollan las operaciones petroleras centrales: Sucumbíos (1988) y Orellana (1998).

La creación de estas provincias se tradujo en el aumento de expectativas y necesidades. Los recursos inicialmente entregados fueron destinados al levantamiento de infraestructuras administrativas, aún cuando estas provincias muestran una baja densidad en la malla administrativa, puesto que tienen grandes superficies, menos población y menor número de parroquias. La mayoría de cantones y parroquias no reúnen los requisitos exigidos por la Ley de Régimen Municipal, y evidencian una marcada dependencia económica del presupuesto estatal y severas limitaciones para ordenar sus territorios y generar recursos propios vía tributos.

Articulado al desarrollismo dominante a nivel nacional desde mediados de la década de los sesentas del siglo XX, el modelo

extractivo se instaló en la Amazonía desde entonces. A lo largo de las décadas posteriores se crearon las condiciones jurídico-políticas para facilitar la expansión de la frontera extractiva. Solo por citar un periodo, entre 1987 y el año 2000, 1'185.000 hectáreas fueron concesionadas en el Parque Nacional Yasuní y Territorio Huaorani, correspondientes a 7 bloques de explotación petrolera, a las que se agregan 974.318 hectáreas de otros 7 bloques en el Territorio Indígena de Pastaza (TIP), y parcialmente los territorios Shuar de Morona Santiago, que ven afectadas cerca de 135 mil hectáreas por la presencia del bloque 24. Esta expansión, por otro lado, posibilitó la ampliación de frentes de colonización, con la consiguiente activación de conflictos con los pueblos indígenas (Narváez, 2009; López, 2004; Azqueta, 2002).

El recurso petrolero ha servido para la conformación del Presupuesto General del Estado -hasta hace unos años el 52%; hoy alrededor del 45%-. De la Amazonía se han extraído aproximadamente 40 mil millones de dólares por concepto de exportación petrolera, y esos recursos han servido para dos cosas: pago de deuda externa e incremento del capital especulativo en la economía.

Durante el periodo de 1990 al 2010, es posible advertir la confluencia de distintos procesos simultáneos y/o sucesivos al interior de la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE), entre los que tenemos cinco principales:

- a. Intensificación de la expansión de las fronteras viales, agropecuarias, madereras y de colonización espontánea que se inició dos décadas antes en el nor-oriente de la RAE y que alcanzaron otros frentes, particularmente hacia el Oeste y el Sur, en las partes altas de las provincias de Napo, Pastaza y Morona Santiago.

- b. Impulso a las demandas por la titulación de las tierras o legalización de territorios ancestrales de los pueblos Shuar, Achuar, Kichwa, Zápara y Shiwiari.
- c. Escalamiento y estallido de conflictos asociados a la expansión de la frontera extractiva de recursos del subsuelo, tanto en torno a la exploración y explotación de hidrocarburos como alrededor de la exploración minera y el control del agua para viabilizar proyectos hidroeléctricos.
- d. Consolidación del proceso de descentralización y transferencia de competencias a los gobiernos locales (tanto provinciales como cantonales) que disputan el control y ordenamiento de los territorios indígenas.¹²
- e. Tensiones en torno a la cooptación de las demandas de autonomía y autodeterminación de los distintos pueblos, especialmente Kichwa, Shuar y Achuar.

Bibliografía

- ACOSTA, Alberto
 2003 “Entre la ilusión y la maldición del petróleo”, en: *Ecuador Debate* No. 58, Quito, Centro Andino de Acción Popular CAAP.
- ACOSTA, Alberto
 2009 “La Maldición de la Abundancia”, Quito: Abya-Yala-CEP-Swissaid
- ARROYO, Mónica
 1998 “O Processo de Globalizacao e a Integracao Regional”, en: Varios, *Fronteiras e Espaco Global*, Porto Alegre, AGB.
- ASSADOURIAN, Carlos Sempat
 1982 “El Sistema de la Economía Colonial. Mercado Interno, Regiones y Espacio Económico”, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- ASSADOURIAN, Carlos Sempat
 1991 “Modos de Producción en América Latina”, Buenos Aires: *Cuadernos de Pasado y Presente* N° 40.
- AZQUETA, Diego
 2002 “Análisis de un Conflicto: Petróleo y Bosque Tropical”, en Azqueta, Diego, *Introducción a la Economía Ambiental*, Madrid: McGraw-Hill.
- BORÓN, Atilio
 1999 *Tiempos Violentos. Neoliberalismo, Globalización y Desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.
- BUNKER, Stephen
 1985 *Underdeveloping the Amazon. Extraction, Unequal Exchange and the Failure of the Modern State*, Chicago: University of Illinois Press.
- BUNKER, Stephen y P. Ciccantell
 2006 *Globalization and the Race for Resources*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

CIDH

- 2010 “Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros contra Ecuador (Caso 12.465)”, Washington DC, Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH.

CORONIL, Fernando

- 2002 “¿Globalización Liberal o Imperialismo Global? Cinco Piezas para Armar el Rompecabezas del Presente”, en *Revista Comentario Internacional*, N° 5, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

DÍAZ POLANCO, Héctor

- 2006 *Elogio de la Diversidad. Globalización, Multiculturalismo y Etnofagia*, México: Ed. Siglo XXI.

DROST NADJA y Keith Stewart

- 2006 “Encana in Ecuador: The Canadian Oil Path Goes to the Amazon”, en North, Liisa, David Clark y Patroni, Viviana, *Community Rights and Corporate Responsibility, Between the Lines*, Toronto.

DUSSEL, Enrique

- 1992 1492. *El Encubrimiento del Otro. Hacia el Origen del ‘Mito de la Modernidad’*. Conferencias de Frankfurt, La Paz: Plural Editores/Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UMSA.

El Comercio

- 2005 A3 (28 de agosto).

El Universo

- 2005b 2D (14 de agosto).

El Universo

- 2005a 6A (16 de julio).

Haesbaert, Rogério

- 2001 *Globalização e Fragmentação no Mundo Contemporâneo*, Rio de Janeiro: Editora de Universidades Federal Fluminense.

HOMER-DIXON, Thomas

- 1999 *Environment, Scarcity and Violence*, Princeton: Princeton University Press.

LANDER, Edgardo

- 2002 “La Utopía del Mercado Total y el Poder Imperial”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 8, N° 2, Caracas Universidad Central de Venezuela.

LARREA, Carlos (coord.)

- 2007 *Pueblos Indígenas, Desarrollo Humano y Discriminación en el Ecuador*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Abya-Yala.

LLÁNES, Henry

- 2003 *Análisis de la Política Petrolera del Estado Ecuatoriano. Periodo 1992-2002* (Tesis), Quito, Pontifica Universidad Católica del Ecuador- Depto. de Sociología y Ciencias Políticas.

LÓPEZ, Víctor

- 2004 “Para Entender el Conflicto entre Sarayacu, Estado y Empresas Operadoras del Bloque 23”, en Fontaine, G, (editor), *Petróleo y Desarrollo Sostenible en el Ecuador. Las Apuestas*, Quito, FLACSO.

MEGGERS, Betty

- 1996 *Amazonia. Man and Culture in Counterfeit Paradise*, Washington D.C., Smithsonian Institute Press.

MIGNOLO, Walter

- 2003 *Historias Locales / Diseños Globales. Colonialidad, Conocimientos Subalternos y Pensamiento Fronterizo*, Barcelona: Akal Ediciones.

NARVÁEZ, Iván

- 2009 *Yasuní, Petróleo y Poder: El Colapso de un Lugar Singular*, Quito, FLACSO-GTZ.

NIELSEN, Kai

- “Global Justice, Capitalism and the Third World”, en Attfield, Robin y Wilkins, Barry, *International Justice and the Third World*, Londres: Routledge.

PETROECUADOR

- 2005 *Informe de Ejecución Presupuestaria de Operaciones e Inversiones*, Quito.

Plataforma de Acuerdos Socioambientales PLASA/PNUD

- 2006 Conflictos Socioambientales en el Ecuador, Quito.

PNUD

- 2004 *Informe sobre el Desarrollo Humano 2004. La Libertad Cultural en el Mundo Diverso de Hoy*, Nueva York. (Cf. hdr.undp.org/es/).

PNUD

- 2009 Informe Anual 2009: Cumplir los Compromisos Asumidos, New York, UNDP, puede verse en: <http://www.undp.org/spanish/publicaciones/annualreport2009/report.shtml>.

QUIJANO, Aníbal

- 2000 “Colonialidad del Poder y Clasificación Social”, en *Journal of World Systems Research*, Vol. VI, Santa Cruz-California, Centro de Estudios Globales, Internacionales y Regionales/Universidad de California.

RAMÓN, Galo

- 2004 “El Estado Ecuatoriano y las ‘Localidades’ en el Siglo XIX”, en Torres, Víctor Hugo y Ramón, Galo, *El Desarrollo Local en el Ecuador. Historia, Actores y Métodos*, Quito: COMUNIDEC-Abya-Yala.

RENNER, Michael

- 1996 *Fighting for Survival. Environmental Decline, Social Conflict and the New Age of Insecurity*, Washington D.C., Worldwatch Institute.

STRANGE, Susan

- 1997 *Casino Capitalism*, Oxford, Blackwell/Manchester University Press.

IV

El gobierno autónomo
en la transición energética
ecuatoriana: reflexiones sobre
la participación local en el
proyecto hidroeléctrico Coca
Codo Sinclair (CCS)

Víctor López A.

Resumen

El nuevo rol del Estado en la transición energética pasa por el desarrollo de instrumentos que mejoren su capacidad de acción, tanto para la coordinación intersectorial entre las agencias centrales en el ejercicio concurrente de competencias con los diferentes niveles de gobierno, como para la promoción de la participación y el control social en los sectores estratégicos o servicios públicos. ¿Puede el manejo integrado del recurso hídrico y la participación social aportar en la gestión del proyecto hidroeléctrico Coca Codo Sinclair? Revisamos tres tesis sobre gestión mancomunada del agua, descentralización en la gestión energética y participación social en la gobernanza energética, que pueden orientar el modelo de gestión para el relacionamiento entre promotores, gobiernos locales y organizaciones sociales, vinculados al proyecto CCS.

Palabras clave

Transición energética, participación local, control social, sectores estratégicos, gestión mancomunada, descentralización, participación social, gobernanza energética, gobiernos locales, coordinación intersectorial, gobiernos autónomos descentralizados, proyectos estratégicos nacionales, plan de acción emergente, plan de desarrollo local, mancomunidades, gestión integrada del recurso ambiental hídrico.

Introducción

“Alcanzar lo deseable dentro de lo posible” es una fórmula coloquial que permite graficar el propósito de la gobernanza, vista no solo como una proposición teórica, sino como una propuesta sistemática para el mejoramiento y regulación de la política pública

a través de una interacción deliberativa entre Estado, sociedad civil y mercado. El nuevo rol del Estado en la transición energética pasa por el desarrollo de instrumentos que mejoren su capacidad de acción en la planificación, gestión o control de la política energética; aspecto de importancia gravitante para los sectores estratégicos, que definió la Constitución de la República del Ecuador en 2008.¹³ Esto comprende la coordinación intersectorial entre las agencias centrales de gobierno, a propósito de la implementación de los 13 proyectos estratégicos nacionales (PEN) -de los cuales el único para el sector eléctrico es el CCS- para el aprovechamiento de un caudal de 222 m³/s del río Coca, y la generación de hasta 1500 MW que ingresarían al sistema nacional interconectado (SNI) para el año 2016.

El modelo de gestión para proyectos estratégicos nacionales (ocho en minería, cuatro en hidrocarburos, y uno en hidroelectricidad) fue desarrollado durante el 2010, y se enfoca en la articulación –funcional más que estratégica u orgánica- de una serie de agencias de gobierno central, donde no se observa la integración estructurada de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), ni la promoción de la participación ciudadana y el control social en los sectores estratégicos. Tampoco se ha podido especificar cuál es el rol de la Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC-EP) o de Transelectric frente al ejercicio de las competencias de prestación de servicios públicos; lo mismo para la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) frente a los derechos de uso en una zona de alta disponibilidad y elevada inestabilidad del recurso hídrico, agravada por la evidencia de variación climática extrema.

Mediante este modelo, se asignan acciones por parte de los ministerios rectores (supra ministerios de coordinación o planificación) a los ministerios responsables (ejecutores) de los diferentes sectores estratégicos (recursos no renovables, electricidad, agua o ambiente), con el propósito de reducir cualquier oposición a los

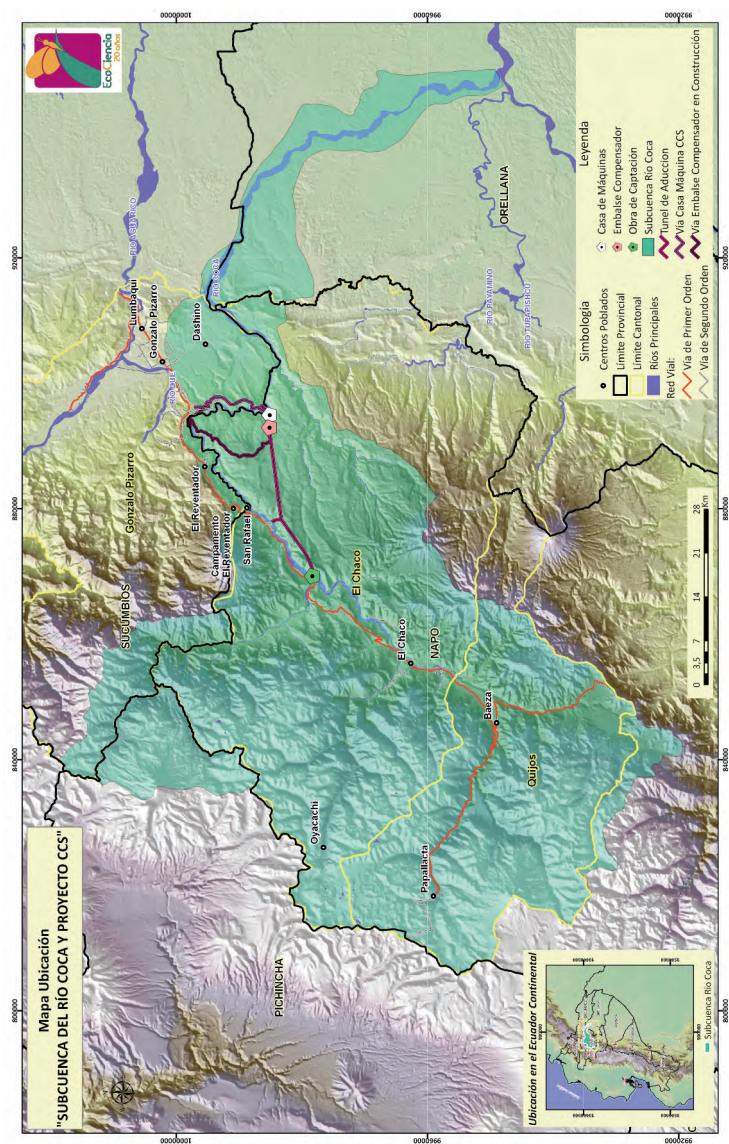
PEN, a través de dos comités de coordinación: uno técnico y otro político, con una responsabilidad de facilitación a cargo de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPMSPC). El diseño y ejecución de planes de acción emergente (PAE) de corto plazo, así como de planes de desarrollo local (PDL) de mediano y largo plazo, son los instrumentos identificados en este modelo para categorizar las acciones de gestión y prevención de conflictos por las instancias correspondientes en la SPMSPC. El reto inicial está en llevarlo a la práctica.

Aunque aislar los aspectos técnicos de otros de participación y control social en el sector eléctrico es problema de larga data en el país (López A., 2011), el modelo previsto para el proyecto CCS no evidencia mecanismos consistentes para superarlo. Además, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en vigencia desde octubre 2010, establece que la rectoría y definición del modelo de gestión para cada sector estratégico (como la energía en todas sus formas) son facultades que le corresponden de manera exclusiva al gobierno central, aunque también señala que el ejercicio de las facultades de planificación, regulación, control y gestión puede ser concurrente entre los diferentes niveles de gobierno autónomo descentralizado (GAD). Resolver este aparente dilema demanda de instrumentos efectivos, democráticos y transparentes de gobernanza, que la misma Constitución del 2008 prevé bajo un enfoque sistémico con los llamados *Regímenes* o *Sistemas*, y que posteriormente el COOTAD extiende a lo que denomina como *Sectores*, una generalización que como tal no la encontramos en el texto constitucional.

Para asegurar los preceptos constitucionales del Buen Vivir se ha previsto un sistema nacional de planificación, obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado, un régimen de desarrollo sustentable, o una nueva gestión ambiental descentraliza-

da bajo un esquema obligatorio (no voluntario, aunque concurrente) para todos los niveles de gobierno. Dentro de este modo de gobernanza jerarquizado es que ha de implementarse el sistema nacional de competencias establecido en el COOTAD, y que podría aportar en la creación de condiciones de sostenibilidad para la transición del sector eléctrico, en la medida en que el ejercicio de competencias de los GAD consolide estrategias de gestión integrada del recurso hídrico, o asegure el control social para la oferta y el consumo energético.

Es imprescindible la revisión crítica del sistema de facultades y competencias de los GAD bajo el principio constitucional de subsidiaridad en el ejercicio de competencias. Entre las competencias constitucionales que hemos remarcado en este sentido, están la gestión integrada de cuencas hidrográficas y la prestación de servicios públicos; mientras que de las funciones de todo GAD, sobresale la promoción de la participación ciudadana y el control social en el sector eléctrico. ¿Puede el manejo integrado del recurso hídrico y la participación social aportar en la gestión del proyecto CCS? En este trabajo revisamos tres tesis sobre la gestión mancomunada del agua, la descentralización en la gestión energética y la participación social en la gobernanza energética, que pueden orientar el modelo de gestión para el relacionamiento entre promotores, gobiernos locales y organizaciones sociales vinculados al proyecto CCS, bajo una perspectiva de actores locales en la subcuenca del río Coca (Ver gráfico de ubicación).



Gestión municipal mancomunada para el manejo integrado del recurso hídrico

Entre las modalidades de gestión, planificación, coordinación y participación que define el COOTAD para los diferentes niveles de gobierno, se señalan tres: la gestión directa, la gestión delegada y las diversas formas de gestión mancomunada, para el establecimiento de entidades de derecho público con personería jurídica (Art. 286) y susceptibles de recibir financiamiento desde el presupuesto general del Estado “para la obra o proyecto objeto del mancomunamiento” (Art. 285). La conformación de mancomunidades entre los distintos niveles de gobierno (incluidos circunscripciones de régimen especial) tiene como finalidad “...mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la Constitución y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en este Código” (COOTAD, Art. 285). ¿Pueden las mancomunidades ser consideradas mecanismos de gobernanza ambiental o energética?

Esta figura no es nueva en la legislación ecuatoriana, ya que estuvo prevista en la anterior Ley de Régimen Municipal Descentralizado (derogada por el COOTAD), lo que permitió que se desarrollen varias iniciativas de gestión municipal mancomunada, sobre todo para la gestión integrada de cuencas hidrográficas con diferentes niveles de institucionalización. A lo largo del COOTAD se definen potestades para los diferentes niveles de gobierno y sus representantes, que les permiten decidir sobre la constitución de mancomunidades o consorcios, en caso de que no haya continuidad geográfica entre los GAD proponentes (Art. 285). Un caso inconcluso se identifica en la cuenca del río Quijos-Coca, y que está vinculado al CCS, según se detalla más adelante.

La cascada San Rafael es el principal salto de agua del país, y se ubica en el límite de los cantones El Chaco (provincia de Napo) y

Gonzalo Pizarro (Sucumbíos), sobre el alto río Coca (Quijos en alguna cartografía oficial). Su preservación con fines de desarrollo local ha convocado a los municipios para proyectar un manejo mancomunado de este atractivo turístico en sus jurisdicciones territoriales. En 2002, se firmó un primer convenio de mancomunidad municipal entre estos dos cantones para la administración conjunta de la cascada, mas la exigencia del Ministerio del Ambiente de un plan de manejo a partir de una delimitación del área, la misma que evidentemente no se pudo conseguir, este convenio no pudo tener una efectiva implementación.¹⁴

El 18 de marzo de 2006, estos mismos gobiernos municipales con el apoyo técnico de EcoCiencia, decidieron conformar la Mancomunidad Bipartita para el Manejo de los Recursos Naturales y el Desarrollo Turístico de los gobiernos municipales de El Chaco y Gonzalo Pizarro, reconociendo una vez más que las potencialidades de los cantones giran alrededor del agua (EcoCiencia, 2007). Junto con la necesidad de resolver asuntos sobre la administración de la Cascada San Rafael, la Mancomunidad debía prepararse para negociar el posible desarrollo del proyecto hidroeléctrico El Reventador-San Rafael, como se llamó entre 1996 y 2006 al proyecto CCS, sobre todo por las diversas implicaciones que un mega proyecto de este tipo tiene para las zonas de aprovechamiento hídrico (diferentes de las áreas de influencia directa o indirecta, definidas *ad hoc* por los mismos proyectos). La Mancomunidad definió un solo objetivo: promover el turismo y el manejo sostenible de los recursos naturales a través de dos comisiones especiales, una encargada del tema hidroeléctrico y otra del turismo.

La Comisión de Proyectos Hidroeléctricos se centró en entender la problemática del uso y aprovechamiento sostenible del agua en los cantones, para lo cual desarrolló, con la asesoría técnica prevista, una planificación operativa para el tratamiento del tema, y

debía informar a la Mancomunidad sobre las alternativas a seguir para alcanzar el desarrollo local sostenible con base en el manejo integrado del agua. Durante 2006 y 2008 se realizaron actividades de fortalecimiento institucional, tanto a través del intercambio de experiencias de gestión municipal en proyectos hidroeléctricos en el centro sur del país (Paute), como a través del tratamiento público de los avances en el trámite de concesiones o en los estudios técnicos para los aprovechamientos previstos (El Reventador-San Rafael o CCS y otros) en los cantones comprendidos en la cuenca media del Quijos-Coca.

La Mancomunidad y EcoCiencia promovieron espacios de participación ciudadana para el seguimiento a los proyectos de aprovechamiento mediante: foros públicos y reuniones informativas con autoridades del sector eléctrico;¹⁵ diseño y ejecución de un plan de incidencia;¹⁶ y fiscalización *in situ* de las obras a cargo de los contratistas, a fin de exigir la elaboración de los estudios de impacto ambiental y el plan de manejo ambiental (EIA/PMA) para la obra de inicio del CCS, como exige la Ley de gestión ambiental (LGA). No obstante, se firmaron convenios entre el Ministerio de Electricidad y Energías Renovables y cada uno de los gobiernos municipales entre enero y febrero del 2008, para viabilizar un inicio inesperado de obras. Posteriormente, los gobiernos municipales de El Chaco y Gonzalo Pizarro, junto con EcoCiencia realizaron comentarios técnicos (con un enfoque ecosistémico y desde una perspectiva de actores locales) a los estudios definitivos (EIAD/PMA) para la central hidroeléctrica, los mismos que fueron presentados ante la opinión pública para demandar la corrección de las inconsistencias encontradas en el trabajo de la consultora (EFICA-CITAS) y requerir que se asegure una participación efectiva en la gestión de la operadora, la ex Coca Sinclair S.A. y sus contratistas.¹⁷

La gestión mancomunada cumplía una función clave para reducir la asimetría entre los actores, hasta cuando inició el proyecto CCS con la construcción de la vía a casa de máquinas en mayo de 2008. Bastó que el Presidente de la República fuera al recinto Simón Bolívar (km 74 de la vía Lago Agrio-Quito) para dar inicio al proyecto, y de paso presentar a la empresa contratada –sin proceso de licitación que haya sido público- para realizar una obra que, según el convenio del 29 de febrero de ese año, estaba a cargo del Municipio de Gonzalo Pizarro. De ahí en adelante, los promotores del proyecto CCS desconocieron los convenios con el MEER y realizaron acercamientos directos con los actores locales, alcaldías y juntas parroquiales, siempre en torno a una estrategia de negociación extendida por un beneficio directo: empleo para las poblaciones locales en el proyecto (López A., 2009a).

La posición de los actores ha girado desde entonces en torno al número de plazas que le corresponde a cada jurisdicción, o sobre las bandas salariales y tasas por servicios, aunque ante la opinión pública se presenta una agenda de desarrollo local con base en las propuestas formuladas al seno de la Mancomunidad: articular la gestión del CCS a la planificación estratégica cantonal; participación local en los beneficios de la generación eléctrica (renta, MDL o REDD); desarrollar un mecanismo de retribución por servicios hídricos; o fomentar talento humano a nivel local, entre los más importantes (López A., 2008). Sin embargo, entre fines de 2008 y mediados de 2010, los problemas asociados a la crisis financiera y sus repercusiones en las negociaciones para asegurar la inversión extranjera que demanda el proyecto (salida de la argentina ENARSA y desacuerdos con el gobierno de China) provocaron que el proyecto entre en serio cuestionamiento, no obstante de lo cual, la expectativa local no desapareció. El marco constitucional y sectorial varió radicalmente durante este periodo.

Con el actual Código Territorial (COOTAD) se instrumentan varias competencias constitucionales que demandan un ejercicio concurrente de competencias y subsidiaridad entre los GAD para la gestión de cuencas hidrográficas, sistemas de riego, o prestación de servicios públicos, como es la electricidad. Además, el sistema nacional de competencias previsto en el COOTAD debe articularse con el sistema nacional de planificación y el régimen de desarrollo previsto en la Constitución, para lo cual en el Código se remarca la importancia de promover un ejercicio concurrente de las competencias con base en las facultades y/o responsabilidades de cada GAD. Este argumento se desarrolla en el Art. 132 del COOTAD sobre el ejercicio de la competencia de gestión de cuencas hidrográficas, para establecer que:

El Ordenamiento de cuencas corresponde, según la Constitución, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, comprende la ejecución de políticas, normas regulatorias, planificación hídrica con participación de la ciudadanía, especialmente de juntas de agua potable y regantes así como la ejecución subsidiaria y recurrente con otros Gobiernos Autónomos Descentralizados, de programas y proyectos en coordinación con autoridad única del agua en su circunscripción territorial de conformidad con la planificación y regulaciones técnicas y control que esta autoridad establezca (...)

El Gobierno Autónomo Descentralizado Regional propiciara la creación de consejos de cuenca hidrográfica los que garantizaran participación de Gobiernos Autónomos Descentralizados y organizaciones sociales (...) garantizaran la ejecución del plan de manejo de cuenca, subcuencas y microcuencas en sus respectivas circunscripciones (...)

No obstante las competencias exclusivas señaladas, el gobierno central podrá realizar proyectos hídricos multipropósito que tengan una importancia estratégica, para lo cual deberá considerar los cri-

terios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (...) vía convenio se garantizará un retorno económico fijado técnicamente en beneficio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de las circunscripciones territoriales de donde provengan los recursos hídricos con la finalidad de mantener, conservar y recuperar la cuenca hidrográfica. Se prohíbe la adopción de cualquier modelo de gestión que suponga algún tipo de privatización del agua. Además se fortalecerá las alianzas público comunitarias para la cogestión de las cuencas hidrográficas”.¹⁷

Sabemos que los GAD regionales no se han conformado en Ecuador, y que la Constitución de 2008 prevé un plazo de hasta 8 años para tal efecto, con lo que un escenario potencial podría iniciar en 2015; mientras que el uso del agua con fines energéticos empieza ya a ser una presión a considerar en cada una de las demarcaciones hídricas en que realiza su gestión la autoridad nacional del agua, SENAGUA. Remarcamos estos vacíos para la gestión integrada de cuencas prevista en el COOTAD, Art.132, puesto que en nuestro caso, la protección del recurso hídrico y de los ecosistemas de los que dependen los servicios de regulación hídrica y control de la sedimentación son fundamentales para garantizar la sostenibilidad en los aprovechamientos y usos múltiples del agua.

Para que los beneficiarios del agua en la cuenca (entre los cuales el mayor usuario es CCS) puedan contar con el recurso hídrico, es fundamental asegurar prácticas de restauración, manejo y protección a lo largo de la cuenca hidrográfica del Coca, lo cual ahora mismo contrasta con la falta de definición de una normativa nacional para los recursos hídricos, y de una institucionalidad específica para su manejo en la Amazonía y valle del Quijos-Coca (López A., 2009b). ¿Es la gestión mancomunada una opción para articular gestión, participación y control ciudadano en el manejo integrado del agua? Luce imprescindible apoyar la consolidación de una gestión mancomunada para la subcuenca del río Coca, lo cual

empieza por definir el objetivo central del esfuerzo conjunto, sus alcances, financiamiento y mecanismos de constitución y regulación, aprendiendo de experiencias como la que mantuvieron El Chaco y Gonzalo Pizarro entre 2006 y 2008.

Ahora mismo es posible observar que temas críticos para la administración local en el manejo integrado del agua tienen que ver con la vulnerabilidad de estas jurisdicciones y sus microcuencas frente al Cambio Climático (estrés hídrico), a fin de diseñar e implementar estrategias de adaptación con base en ecosistemas para los planes de ordenamiento territorial (Beltrán, 2011). Se ha pensado que a través de un esquema de retribución por el servicio ambiental hídrico (SAH) que aseguren los manejadores de los ecosistemas (áreas protegidas o propietarios de la tierra en zonas de interés hídrico) a los diferentes beneficiarios del agua (CCS el mayor de todos) se pueda asegurar una estrategia sostenible de financiamiento para la gestión integrada del recurso hídrico (GIRH) en ésta o cualquier otra cuenca en el país (Castro, 2010).

Descentralización en la gestión energética

En el Código Territorial (COOTAD) se establece que la rectoría y definición del modelo de gestión para cada sector estratégico son facultades que le corresponden de manera exclusiva al gobierno central, aunque el ejercicio de las facultades de planificación, regulación, control y gestión puede ser concurrente entre los diferentes niveles de gobierno autónomo descentralizado (GAD). Los sectores estratégicos, como se los define en el COOTAD, son: “Aquellos en los que el Estado en sus diversos niveles de gobierno se reserva todas sus competencias y facultades (...). La facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión de cada Sector Estratégico corresponden de manera exclusiva al gobierno central (...)”.¹⁸

Esta definición retoma lo establecido en el Art. 313 de la Constitución, donde se establece con claridad que los sectores estratégicos “(...) son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía (...), el agua, y los demás que determine la ley”.¹⁹ Aunque el COOTAD se extiende en la definición de sectores privativos (Art. 110) y sectores comunes (Art. 112) para organizar el sistema de competencias y su ejercicio por los diferentes niveles de gobierno, en la Constitución de 2008 no se los identifica como tales. Ahora bien, si los sectores privativos se refieren a “todas las competencias y facultades que corresponden exclusivamente al gobierno central y no son descentralizables”²⁰ ¿significa que éstos prevalecen sobre los mismos sectores estratégicos o comunes, transformados en conjuntos de competencias y facultades en un modo de gobernanza jerarquizado?

La descentralización, según el Art. 105 de la COOTAD, se entiende como la “transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos desde el gobierno central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados”.²¹ Por su parte, el sistema nacional de competencias corresponde al “Conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades, relacionados con el ejercicio de las competencias de cada gobierno autónomo descentralizado...”.²² Es en este marco que se plantea en el COOTAD la definición de ‘Sectores’, como las ‘Áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado. Según su organización podrán constituir un sistema sectorial. Se clasifican en sectores privativos, estratégicos y comunes’.²³

Cabe preguntarse si la transición energética puede ser vista como materia de gestión descentralizada y en qué ámbitos, si fuera

el caso, para el subsector hidroeléctrico. El único antecedente sobre descentralización en el sector eléctrico corresponde al Plan Nacional de Descentralización del 2002, el cual estableció que los gobiernos provinciales o municipales podrán ejercer control social en materia energética, aunque el gobierno nacional mantendrá su potestad regulatoria (Escobar, 2006: 14). Este precedente reitera el desafío para el actual modelo de gestión del sector eléctrico y sus proyectos hidroeléctricos, de articular acciones con los GAD a fin de promover la participación ciudadana y el control social en el cumplimiento de una de sus funciones orgánicas y constitucionales.

En lo que se refiere al ejercicio de las competencias de gestión ambiental –otra de las competencias constitucionales que se reglamentan en el COOTAD– se establece en su Art. 136 que:

El Sistema descentralizado de gestión ambiental que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza a través de la gestión concurrente y subsidiaria de las competencias de este sector, con sujeción a las políticas, regulaciones técnicas y control de la autoridad ambiental nacional, de conformidad con (...) la ley. En caso de proyectos estratégicos la emisión de licencia ambiental será de responsabilidad de la autoridad nacional (...).²⁴

Aunque se reconoce el desarrollo previo de la normativa e institucionalidad ambiental para que los GAD puedan calificarse como autoridades ambientales de aplicación responsable, se establece en este mismo artículo que los GAD no podrán otorgar licencias en caso de proyectos estratégicos nacionales.

En relación a la vigente Ley de Gestión Ambiental (LGA),²⁵ frente al nuevo sistema descentralizado de gestión ambiental previsto en la Constitución y re-estructurado por el COOTAD, también se identifica un desfase capital, ya que actualmente por el sistema de planificación nacional la descentralización es obligatoria para el gobierno central y los GAD, a diferencia del esquema anterior de

descentralización voluntaria para los gobiernos seccionales y obligatoria para el central, y que tuvo vigencia entre 1993 y 2007, con un enfoque de modernización del Estado y de resultados poco consistentes con los fines de la conservación de la biodiversidad, la prevención y control de la contaminación, o el manejo sostenible de los recursos naturales en el país, a excepción, quizá, del agua (EcoCiencia, 2008). La evidencia muestra que únicamente el manejo mancomunado del agua escapó a este esquema de “descentralización a la carta”, al haberse impulsado varias iniciativas de gestión mancomunada en cuencas con alta presión antrópica, vulnerabilidad y estrés hídrico (Jubones, Paute, Pastaza, Quijos y otras), lo que remarca la importancia capital del manejo integrado del agua como fundamento para una gestión energética enmarcada en principios de sostenibilidad ambiental, económica y social (López A., 2009).

Identificamos una creciente presión sobre las cuencas hidrográficas de la vertiente amazónica (Napo, Coca, Aguarico o Zamora) para la satisfacción de una demanda nacional de electricidad que crece año tras año, pero también por la urgente solución a los problemas de generación durante el periodo de estiaje (octubre-marzo) en la cuenca del río Paute, ubicada al sur de la misma vertiente oriental. Evidentemente, los proyectos de aprovechamiento evidencian criterios utilitaristas del recurso hídrico, pero sin que incorporen preceptos constitucionales para el manejo integrado de los recursos hídricos con un enfoque ecosistémico para la protección de ecosistemas frágiles y nacientes de agua, o para el desarrollo de energías limpias, más allá de la promoción de la eficiencia energética, según se establece en la Constitución de 2008 (Arts. 406, 411 y 413).

La ampliación de una frontera no consuntiva bajo esquemas de economía extractiva (control externo del flujo de energía y fuerza de trabajo que condiciona el potencial de desarrollo local) es un problema de gobernanza energética, y se relaciona, en parte, con la

falta de una ley e institucionalidad para el manejo del agua en la alta Amazonía, reflejo de la falta de consensos en materia de derechos de uso y esquemas inter-institucionales en la gestión de un sector estratégico como es el agua (López A., 2011). Tampoco la vigente Ley de Régimen del Sector Eléctrico (LRSE) y otras normativas técnicas (Reglamento Ambiental o Ley de Constitución de Gravámenes) se compadecen con el actual régimen de desarrollo y el sistema de planificación nacional, lo cual problematiza la gobernanza energética de forma estructural, hasta que no se adecúen consistentemente mecanismos y fines de la transición energética en la regulación y gestión de los sectores estratégicos. Esto requiere identificar los mecanismos más adecuados para el manejo del agua, reconociéndola como un patrimonio nacional de uso público y derecho humano, según se establece en la Constitución de 2008.

Precisamente, la gestión energética puede comprometer la condición actual y futura de las cuencas hidrográficas, y para el caso del CCS, uno de los principales impactos es la remoción de roca para la perforación de 25 km de túneles (entre 2 y 3 millones de m³) y su disposición final de forma adecuada. Al respecto, en el Art. 141 del COOTAD se establece lo siguiente:

(...) Los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en ejercicio de su capacidad normativa, deberán expedir ordenanzas en las que se contemplará de manera obligatoria la consulta previa y vigilancia ciudadana: remediación de los impactos ambientales, sociales y en la infraestructura vial, provocados por la actividad de explotación de áridos y pétreos; e implementarán mecanismos para su cumplimiento en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, las organizaciones comunitarias y la ciudadanía.²⁶

Finalmente, se establece también en el acápite “Límites territoriales de competencias exclusivas del COOTAD”, lo siguiente:

“Cuando en una determinada circunscripción territorial se deba emplazar y construir infraestructura o equipamiento que por su naturaleza esté destinado a atender una población mayor que la de esa circunscripción, se coordinará con los niveles de gobierno que sean titulares de la misma competencia en esa zona de influencia.”²⁷ Este es un aspecto sensible para el ejercicio de otra competencia constitucional, como es la prestación de servicios públicos, bajo una política nacional que aprovecha el recurso hídrico en una demarcación hídrica para evacuar la energía al Sistema Nacional Interconectado, como en el caso de los proyectos hidroeléctricos.

Participación y control social en la gobernanza energética

En el COOTAD se establece que el ejercicio de cada GAD se realizará a través de tres funciones integradas: la primera de legislación, normatividad y fiscalización; la segunda de ejecución y administración; y la última de participación y control social.²⁸ Reconocemos que la participación social se incentiva, ya que no es automática ni confortable para quienes la asumen o la promueven, motivo por el cual institucionalizar su promoción para apoyar su ejercicio en mejores condiciones forma parte de las estrategias más usadas para el tratamiento de asuntos de interés público, como son la conservación del ambiente o la gestión ambiental descentralizada (EcoCiencia, 2008). ¿Puede ser así para el mejoramiento de la política de transición energética a través de la gestión del proyecto CCS?

Se ha señalado que la decisión del gobierno central de decretar como de interés prioritario a toda obra eléctrica que cuente con estudios de factibilidad por sobre cualquier área especial de conservación, bosques protectores o vegetación protectora (Decreto 655 de octubre 2007), significó el primer paso para restringir la participación y control social en los sectores estratégicos. Además, con el

Decreto 1040 de mayo 2008 –muy cuestionado por movimientos ambientales e indígenas- se dejó sin efecto a una serie de normas sectoriales que regulaban el procedimiento de consulta y participación en proyectos o políticas públicas que puedan afectar al ambiente, incluido el Reglamento al Art. 28 de la LGA, por considerarlo como un obstáculo burocrático para los intereses de la nación. Así, un principio del derecho internacional ratificado por el Estado e incorporado por la Constitución de 1998, resultó vulnerado con un decreto ejecutivo que en su lugar instrumentó mecanismos de información pública. Por fortuna, con la nueva Constitución de 2008 se revirtió este orden de cosas.

Esta era la situación del sistema de gobernanza energética cuando se produjo la delegación que el Ministerio de Electricidad y Energías Renovables (MEER) hizo en 2008 a los ex alcaldes de El Chaco y Gonzalo Pizarro para llevar las relaciones comunitarias y procesar las demandas ciudadanas a la operadora del proyecto CCS. El objetivo central de esa delegación era “evitar la oposición promovida por sectores ecologistas en Macas por el proyecto Hidroabánico y otros en la región litoral”, según lo expresó el ex ministro Mosquera cuando a inicios de ese año firmó los convenios marco para la implementación del CCS con estos gobiernos municipales (López A., 2009a). Sin querer aceptarlo del todo, se veía cómo la participación social comenzaba a ser instrumentada a favor del proyecto, mientras que los ex alcaldes y concejales, así como todos los actores locales se quedaban absortos cuando la operadora ex Coca Sinclair S.A. (empresa pública desde julio de 2010), su contratista (FOPECA), y otros funcionarios de gobierno central, desconocieron la validez de esos convenios a mediados de ese año.

Se ha mencionado anteriormente que el trabajo mancomunado de los municipios de El Chaco y Gonzalo Pizarro cesó con el

inicio de las obras del proyecto CCS y de las actuales administraciones municipales, por lo que esta iniciativa se desactivó para febrero de 2009, momento en el cual el Ministerio de Sectores Estratégicos llegó a la zona para reposicionar al proyecto CCS como parte de sus responsabilidades (López A., 2009a). A pesar de este orden de cosas, y reconociendo la prevalencia de los intereses locales para pugnar por los recursos que puede movilizar un proyecto de la envergadura del CCS, también podemos afirmar que los aportes que logró una gestión mancomunada apoyada en instancias de participación y control social se evidencian en la exigencia por el cumplimiento de la normativa ambiental y de participación ciudadana en la construcción o implementación “técnica” del proyecto por la ex Coca Sinclair S.A. y su contratista FOPECA.

Esto se visualiza mejor cuando vemos el papel que cumplió el Comité de Monitoreo Ambiental al proyecto CCS del cantón Gonzalo Pizarro, en la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos directos entre la operadora, su contratista y los pobladores locales con sus organizaciones de representación, pero también para el control social por el que se demandó el cumplimiento de la normativa ambiental por un proyecto que inició sin estudios técnicos ni licencia ambiental, y que ejecutó obras sin fiscalización ambiental desde el inicio de las obras, requisito de ley que tampoco se cumplió (López A., 2009a).

Las acciones administrativas de no conformidad levantadas desde la Dirección de Saneamiento del gobierno municipal de Gonzalo Pizarro, entre mediados de 2008 y julio de 2009, se debían a las inobservancias de la contratista, sobre todo en la mala disposición de escombros en la construcción de la vía FOPECA, y que afectan a cuerpos de agua en las partes altas de la cuenca del río Dashino (López A., 2009). Incluso se reportó al MAE el tráfico de madera por funcionarios de campo de la contratista, la cual fue retenida en el

gobierno municipal de Gonzalo Pizarro. Cuando la operadora entregó, a mediados de 2009, el estudio de impacto ambiental (EIA), *ex post*, y su correspondiente plan de manejo ambiental (PMA) para la vía a casa de máquinas, con el fin de asegurarse el licenciamiento ambiental, no se contó con un proceso de consulta previa y participación social, no solo por resultar extemporáneo, sino también porque con el Decreto 1040 se podía apelar a una serie de mecanismos de información pública para subsanar este vacío. Con anterioridad, en el MAE se creó una comisión con funcionarios de planta central para dar seguimiento al proyecto CCS, dejando por fuera a los funcionarios de las regionales (Napo y Sucumbíos), responsables *in situ* de las áreas protegidas y los bosques protectores La Cascada y del Río Tigre.

Nos preguntamos si con todos estos antecedentes la operadora se vio obligada a poner más atención en el cumplimiento de un mero formalismo como es la presentación de los EIA/PMA para el licenciamiento ambiental de obras eléctricas en áreas especiales de conservación. Creemos que sí, ya que colocó la atención de todos los actores en la contratación y ejecución de los EIA definitivos (EIAD) y PMA para la central hidroeléctrica, lo cual, a mediados de 2008 llevó a que la operadora realice audiencias públicas de participación y consulta previa, vistas como actos de buena voluntad por la misma autoridad ambiental, por los vacíos reglamentarios anotados (López A., 2009a).

También hubo limitaciones en el control social, sobre todo porque no se alcanzó a posicionar la importancia de realizar los EIA/PMA para las líneas de transmisión junto con los de la central hidroeléctrica, con la finalidad de que se discuta el trazado de las rutas y mitigar al máximo los potenciales impactos de las dos líneas eléctricas para evacuar la energía generada por CCS. Esto evitaría cualquier política de hechos consumados: con la central en cons-

trucción, las líneas siguen el trazado más simple, ya que el derecho de vía en el sector eléctrico es inflexible.

Tampoco hasta el 2010 se ha logrado revertir un vacío capital para la definición del caudal de diseño previsto en los estudios técnicos, y que tiene que ver con que no se ha realizado un estudio actualizado de caudales que precise el potencial instalable, previo a la contratación e inversión que se requiera (López A., 2011). Aunque ha sido observado desde el 2007 por EcoCiencia y los actores locales, hasta ahora que oficialmente se ha declarado el inicio de obras de la central hidroeléctrica en agosto 2010, se ha dejado pasar 3 años sin realizar mediciones periódicas para saber si durante el periodo de estiaje de la vertiente amazónica el potencial instalable será significativo para asegurar la transición en el sector eléctrico, o si se continuará dependiendo del parque termoeléctrico.

Finalmente, se ha establecido como un problema de gobernanza energética esa tendencia a aislar las instancias técnicas de las de participación social en el sector eléctrico, lo cual no es un tema nuevo, pero se vuelve persistente en el modelo de gestión previsto para el CCS, ya que a pesar de desactivar los microconflictos que se generan por las acciones de todo proyecto de intervención, puede ponerse en riesgo la débil gobernabilidad democrática con que se ha recibido al proyecto cuando fue recuperado por el Estado para su planificación operativa y desarrollo en el 2007. Asegurar la participación y control social en la gestión del proyecto CCS puede aportar en la creación de condiciones de gobernanza para mejorar la implementación de las políticas de transición energéticas.

Conclusiones preliminares

El principal desafío para los sistemas de gobernanza en la transición energética tiene que ver con el mejoramiento de las capa-

ciudades de gestión del Estado, simplificando un modelo de gestión, hoy mismo de débil coordinación, entre las instancias técnicas y las de participación o control social en los sectores estratégicos, como para el caso del proyecto hidroeléctrico CCS.

Aislar las instancias técnicas de las de participación ciudadana y control social en el sector eléctrico no es un problema reciente, pero se vuelve crónico en el modelo de gestión previsto para el único proyecto estratégico nacional del subsector hidroeléctrico, sea porque no se evidencia una articulación con la nueva institucionalidad para la prestación de servicios públicos en base al manejo integrado del recurso hídrico (CELEC, Transelectric o SENAGUA), así como por la falta de correspondencia entre la normativa técnica del sector eléctrico (LRSE, Reglamento Ambiental o Ley de Constitución de Gravámenes) con los nuevos preceptos constitucionales y del Código Territorial.

Considerar que los sectores estratégicos son responsabilidad exclusiva del gobierno central restringe el rol de los GAD en la gobernanza energética, sobre todo en su función de promoción de la participación ciudadana y el control social, y en el ejercicio concurrente de competencias constitucionales.

Bibliografía

BELTRÁN, Karla *et al.*

- 2011 *Análisis de Vulnerabilidad para la Subcuenca del Quijos-Coca*, Proyecto “Capacity Building in Climate Change and Local Governance in Amazonia of Northern Ecuador”, Quito: EcoCiencia (inédito).

CASTRO, Miguel

- 2010 *Esquemas para la Retribución por Servicios Ambientales Hídricos y Mitigación del Cambio Climático en el Manejo Integral de la Subcuenca Quijos-Coca*, Proyecto “Capacity Building in Climate Change and Local Governance in Amazonia of Northern Ecuador”, Quito: EcoCiencia (inédito).

ECOCIENCIA

- 2006 *Memoria del Foro ‘Agua, Ambiente y Energía’*, Proyecto Fortalecimiento a Gobiernos Locales, Quito: EcoCiencia/Gobierno Municipal de El Chaco y Gobierno Municipal de Gonzalo Pizarro.

ECOCIENCIA

- 2007 *Gestión Democrática de los Recursos Naturales. Sistematización del Proyecto ‘Fortalecimiento a Gobiernos Locales. Cantones El Chaco y Gonzalo Pizarro’*, Quito.

ECOCIENCIA

- 2008 *Memoria de la Jornada ‘Descentralización, Gestión Ambiental y Conservación’*, Quito: EcoCiencia-SENPLADES/PAD-MAE-CONCOPE.

ESCOBAR, Linda

- 2006 *El Sector Eléctrico Ecuatoriano. Aspectos Ambientales y de Descentralización. Análisis Jurídico. Proyecto Fortalecimiento a Gobiernos Locales*, Quito: EcoCiencia (inédito).

LÓPEZ A., Víctor

- 2008 “No solo (...) Una Forma Inteligente de Sembrar el Agua para Cosechar Energía. Implicaciones del Proyecto Coca Codo Sinclair para la Amazonía Ecuatoriana”, en AA.VV., *Memoria del 5º Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos*, Quito.

LÓPEZ A., Víctor

- 2009a “La Palabra Agua no Moja. Obstáculos y Desafíos para la Participación Social en la Gestión del Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair en la Alta Amazonía del Ecuador”, en: *Revista Derechos y Ambiente*, enero-junio 2009, Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA).

LÓPEZ A., Víctor

- 2009b “Agua, Energía y Políticas Públicas en la Amazonía Ecuatoriana”, en: Bernal H., *et al.* (eds.), *Amazonía y Agua. Desarrollo Sostenible en el Siglo XXI*, España: Universidad del País Vasco/OTCA/UA/UNAMAZ.

LÓPEZ A., Víctor

- 2011 “El Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair y la Gobernanza Energética en la Amazonía Ecuatoriana”, en: *Revista Letras Verdes*, N° 8, Quito: FLACSO-Programa de Estudios Socioambientales.



Espacios multisectoriales
de diálogo para el desarrollo
sostenible

*Susan Engel, Volker Frank,
Pippa Heylings, Jackie Rivera*

Resumen

Este artículo está basado en la sistematización del proyecto “Consolidación de espacios multisectoriales para la concertación de políticas de desarrollo sostenible en la gestión municipal de Cascales y Putumayo”, el mismo que fue ejecutado por la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) – Regional Lago Agrio, y financiado por la Unión Europea. Durante dos años, el proyecto institucionalizó, en el ámbito municipal de la Frontera Norte (en los municipios de Cascales y Putumayo), las asambleas, como espacios multisectoriales de diálogo y concertación para definir e implementar políticas de desarrollo sostenible.

Palabras clave

Espacios multisectoriales de diálogo y concertación, participación ciudadana, participación comunitaria, asambleas locales, políticas públicas sostenibles, gobernanza, desarrollo sostenible, control social, gobiernos autónomos descentralizados, equidad, replicabilidad.

Introducción

Después de años de inestabilidad política, el gobierno del Ecuador se ha comprometido a promover el Buen Vivir para los ecuatorianos, a través de la inclusión de los diversos actores en los procesos de planificación. La actual Constitución y la nueva Ley de Participación Ciudadana contienen las orientaciones normativas para promover los procesos de participación. Este escenario puede ser visto como una oportunidad para disminuir las inequidades existentes e incluir a grupos anteriormente excluidos de la vida pública.

En Ecuador se han promovido políticas que fomentan la participación ciudadana en todos los niveles del Estado. El gran desafío está en efectivizar las leyes en el territorio, crear y fortalecer espacios multisectoriales -que a nivel local serían las Asambleas Locales- incluyendo a sectores antes excluidos, y promover el diálogo y la concertación para generar políticas públicas sostenibles.

La zona de la frontera norte

La frontera norte del Ecuador tiene una extensión de 720 km² e incluye tres provincias: Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, que limitan con dos departamentos colombianos: Nariño y Putumayo. La frontera norte en el Ecuador no constituye una región, en el sentido de conformar un espacio articulado o integrado, pero sí es un espacio que busca el reconocimiento de sus condiciones particulares, su diversidad y sus potencialidades.

En la frontera norte de Ecuador existen condiciones que agudizan la exclusión de grupos vulnerables (mujeres, jóvenes, nacionalidades indígenas y población colombiana). Esta zona es vulnerable por los efectos del conflicto interno en Colombia, la aplicación del Plan Colombia, y una marginalización histórica, evidenciada por la limitada disponibilidad de servicios, por los altos niveles de pobreza, y los consiguientes problemas socioeconómicos y de violencia asociados.

En el imaginario del pueblo ecuatoriano existe una visión acerca de la zona de la frontera norte como un territorio socialmente convulsionado por la violencia causada por el conflicto colombiano, y caracterizado por tensiones sociales sobre los impactos ambientales de la explotación de los recursos naturales. No obstante, esta imagen no corresponde a todas las regiones de la frontera norte, ni está compartida por toda la población de las tres provin-

cias. Por ello es importante considerar un sinnúmero de iniciativas, estructuras e instituciones que buscan hacer frente a la violencia y abordar pacíficamente los conflictos, aprovechando el potencial de cambio que ofrecen. Las *asambleas locales*, como espacios multisectoriales, son estructuras que pueden sustancialmente aportar a la paz en la frontera norte, ya que en ellas se puede llegar a atender problemas estructurales, como por ejemplo la falta de institucionalidad, el limitado acceso a servicios básicos, entre otros. Factores que agudizan la vulnerabilidad de la población y limitan su capacidad para enfrentar la conflictividad creciente en la zona.

La participación ciudadana como marco para la construcción de espacios multisectoriales de diálogo y concertación

Las asambleas locales están enmarcadas en un proceso más amplio denominado ‘Participación Ciudadana’. En este capítulo, se tratará de las normas legales que rigen actualmente en el Ecuador para el tema de participación ciudadana, y los mecanismos de participación ciudadana que existen a nivel local.

a. ¿Qué es la participación ciudadana?

Según Isidro Adúriz y Pablo Ava, se define la participación como “ser parte, tener parte, tomar parte, esto implica tres condiciones básicas: involucramiento, compromiso y sentido de identidad”; mientras que el concepto de ciudadanía puede ser definido como “algo vivo, un proceso social de construcción de los derechos civiles, políticos y sociales” (Aduriz y Ava, 2006: 19). Complementando esta definición, Graciela Tapia afirma que “la participación ciudadana es un fenómeno complejo y multidimensional y puede implicar negociación, convergencia y cooperación de intereses y de actores, así como disenso y confrontación de los mismos”.²⁹

Para precisar el concepto de participación, Nuria Curill la clasifica en dos tipos: el primero, que se basa en la forma de socialización de la política; y el segundo, que es un medio de fortalecimiento de la sociedad civil. El primer tipo de participación ciudadana se caracteriza por la “rearticulación de la relación del Estado con los sujetos sociales”; mientras que el segundo tipo “se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales”, y a la participación comunitaria, que designa a todas aquellas “acciones que son ejecutadas por los ciudadanos mismos (en el ámbito local) y que en general, están vinculadas a su vida más inmediata” (Curill, 1991: 39-46).

En congruencia con lo antes mencionado, la participación ciudadana debe conllevar la noción de ‘compartir el poder’, efectivizándose esto mediante espacios de interrelación socioestatales público-ciudadanos, de cogestión, decisión y control. Esto implica un proceso que involucra por un lado al Estado y los órganos del gobierno; y por otro lado a los individuos, los grupos y las organizaciones sociales, quienes interactúan para tomar decisiones, gestionar, o buscar soluciones a problemas particulares. La participación de la sociedad civil y de los movimientos sociales en las decisiones, propone una transformación de las estructuras de relaciones de poder.

En otras palabras, la participación ciudadana debe contribuir a una nueva relación entre estado y sociedad, más equilibrada, y por tanto, más equitativa e inclusiva. La importancia de la participación ciudadana está dada por su aporte a la legitimidad; su potencial de visibilizar las necesidades, problemas, aspiraciones y demandas de diferentes sectores sociales; y su contribución como energía vivificante de la democracia; un aporte crítico para atender a los problemas estructurales en la zona de la Frontera Norte.

b. Normas legales de la participación ciudadana en Ecuador

En Ecuador, el proceso de participación ciudadana fue impulsado inicialmente por agencias de cooperación alrededor de los años noventa. La manera en que usualmente se promovía la participación era a través de una elección democrática que buscaba la estabilidad política y la equidad social. Sin embargo, tal cual lo explica Barrera, “la forma histórica de la democracia, la liberal representativa, es una de las formas menos participativas. Está basada en separar a los representantes de los gobiernos representados y a la ciudadanía de las instituciones de gobierno” (Barrera, 2007). Tal como afirma Lazetta, “la democracia no asegura el ejercicio de los derechos, se necesita que exista un Estado efectivo y un tejido social fortalecido que puedan generar las condiciones de la realización universal de la ciudadanía” (Íconos 32, 2008: 50).

A partir del 2008, el concepto de la participación ciudadana tomó nuevamente fuerzas y es actualmente una de las prioridades para el Gobierno Nacional. Por esta razón, se enfatiza la participación política, social, cultural, educativa y económica de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, con énfasis en grupos vulnerables (niños y niñas, mujeres jóvenes, personas con discapacidad). Además, se promueve la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.

Ahora bien, la importancia que da el gobierno a la participación ciudadana se ve materializada en la Constitución, en donde se afirma:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en

un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.³⁰

En abril del 2010 entró en vigencia la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la misma que tiene como finalidad garantizar los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, como se demuestra en la siguiente cita:

Propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.³¹

c. Mecanismos de participación ciudadana

Para que la Participación Ciudadana se cumpla, el gobierno propone la conformación de “instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos”.³²

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana promueve diferentes instancias de participación a nivel nacional y local con la finalidad de:

1. Elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.³³

Una de las instancias es la asamblea local. Las asambleas locales tienen como fin la deliberación pública, el fortalecimiento de capacidades colectivas de interlocución con las autoridades para así incidir en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de servicios y la gestión de lo público. Las asambleas deben garantizar la pluralidad, interculturalidad e inclusión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía. Tienen las siguientes funciones:

- Respetar los derechos y exigir su cumplimiento, sobre todo de los servicios públicos.
- Proponer agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas locales.
- Promover la organización social y la formación de la ciudadanía en temas relacionados con la participación y el control social.
- Organizar la rendición de cuentas al que están obligados las autoridades electas.

- Propiciar el debate, la deliberación y la concertación sobre asuntos de interés general, tanto en lo local como en lo nacional.
- Ejecutar el correspondiente control social con principios éticos dentro de la ley.

Como se mencionó anteriormente, las asambleas locales tienen como fin -entre otras cosas- exigir el cumplimiento de los servicios públicos; proponer agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas; y promover la organización social y la formación ciudadana en temas relacionados con la participación ciudadana y el control social. Además, las asambleas deben garantizar la pluralidad, interculturalidad e inclusión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía, y la articulación entre la sociedad civil y el Estado. Por estas características, las asambleas locales son las instancias idóneas para convertirse en espacios multisectoriales de diálogo y concertación y para proveer la oportunidad para atender a los problemas estructurales existentes en la Frontera Norte que limitan las capacidades locales de paz y profundiza la vulnerabilidad de la población local ante la conflictividad creciente en la zona. Pero ¿qué características deben tener las asambleas locales para ser efectivamente un espacio multisectorial de diálogo y concertación para la generación de políticas públicas sustentables? El siguiente capítulo tratará de contestar esta pregunta.

Espacios multisectoriales de diálogo y concertación

Las asambleas locales están claramente estipuladas en la ley, mientras que los *espacios multisectoriales de diálogo y concertación* especifican la manera cómo pensamos que deberían funcionar las asambleas locales. En el pasado, hubo asambleas locales y/o cantonales que dependían de la voluntad de un alcalde, que excluían cier-

tos sectores, o se caracterizaban por la confrontación y por la imposición de intereses individuales. Por eso, el Proyecto buscó no solamente apoyar la formación de las asambleas locales para cumplir con las normas legales, sino constituir las como espacios multisectoriales de diálogo que se caractericen por propiciar metodologías que ayuden al entendimiento mutuo y a la concertación de intereses.

Para comprender qué se entiende por un espacio multisectorial de diálogo y concertación, es importante aclarar de qué manera se lo puede institucionalizar para asegurar la sostenibilidad del mismo, y cómo contribuyen estos espacios a la construcción de paz en la zona de la frontera norte.

Un espacio multisectorial hace posible que todos los grupos sociales tengan voz y puedan escuchar y entender al otro en la búsqueda de una solución en conjunto –en vez de luchar por sus intereses por separado-. Este espacio permite el diálogo, entendido como un proceso “en el que las personas se reúnen para construir confianza y entendimiento mutuo más allá de las diferencias y para generar resultados positivos a través de la conversación” (Pruitt y Thomas, 2008: 9). En muchas ocasiones, se requiere de facilitación y metodologías para asegurar que existan condiciones adecuadas para un diálogo efectivo y justo. Por ejemplo, es necesario garantizar que todos los grupos tengan el mismo acceso a la información; que ésta sea entendible para todos y todas; que se mejore la comunicación entre las partes; y que todos los grupos estén representados por sus organizaciones respectivas.

El espacio multisectorial de diálogo y concertación representa una forma de gobernanza. Gobernanza significa la manera en que se ejerce el poder o la autoridad sobre un área o tema, cómo se toman las decisiones, quiénes participan, y cómo participan en la toma de decisión, cómo se median las diferencias entre ellos, cómo se rinde

cuentas y a quiénes. En muchas ocasiones existen sectores locales que son marginados y no tienen oportunidad o capacidad para ejercer su derecho a la participación en la toma de decisión sobre temas que les afectan directamente. En esta forma de gobernanza, el espacio multisectorial de diálogo y concertación es una posibilidad para que los grupos que representan diferentes intereses ejerzan su derecho a la participación y sean convocados para dar insumos al proceso de toma de decisión.

En este sentido, el espacio multisectorial de diálogo atiende el aspecto relacional –la forma de comunicación y relacionamiento– y el aspecto estructural de los problemas y conflictos en un área determinada. Lo último se logra mediante los acuerdos y los resultados que se generan en un diálogo. Los aspectos estructurales son situaciones como: pobreza, fragmentación social, desempleo y exclusión. Mediante el diálogo se busca mejorar estas situaciones que muchas veces están causando conflictos y tensiones. En este contexto, es importante mencionar que el diálogo es un medio para transformar situaciones de inequidad, no constituye un fin en sí mismo.

Para lograr sus objetivos –impactar en los aspectos relacional y estructural– el espacio multisectorial de diálogo y concertación debe desarrollarse bajo algunos principios fundamentales. Así, el espacio debe ser inclusivo, es decir que “todos aquellos que sean parte de una situación problemática puedan formar parte o verse representados en un proceso de diálogo” (Pruitt y Thomas, 2008: 26-27). Los participantes deben tener el ‘poder’ para tratar sus propios problemas y no depender de otros para encontrar soluciones.

Además, debe desarrollarse bajo el principio de equidad. La equidad está relacionada con el tema del poder y las estructuras de poder que son desiguales en la mayoría de países latinoamericanos. Un espacio multisectorial de diálogo tiene que considerar la equi-

dad en diferentes aspectos. Por ejemplo, todos los actores deben tener el mismo acceso a la información, y ésta debe ser de fácil comprensión, tomando en cuenta la diversidad de personas existente. Todos los actores, además, deben tener la misma oportunidad de expresarse en el idioma que mejor manejan. Otro aspecto se refiere a las condiciones en las que participan.

Un espacio multisectorial de diálogo debe tener la legitimidad suficiente. Para todos los actores debe ser claro el objetivo de las reuniones, el alcance que puede tener el proceso, y los pasos a seguir. Deben existir acuerdos sobre la estructura de la participación, el poder de decisión de los actores, y la metodología que se va a aplicar.

Adicionalmente, se trata de un proceso voluntario. Ningún actor debe participar bajo amenazas o por coerción. Si algún actor no participa por su propia voluntad, el acuerdo al que se llega no va a ser sostenible.

Es importante que exista un compromiso de todos los participantes para cumplir con el acuerdo al que se va a llegar. Si un actor, por ejemplo una entidad gubernamental con capacidad de decisión, no cumple el acuerdo y toma otra decisión, no solamente que este espacio ha fracasado, sino también que el proceso de diálogo y concertación como medio para resolver conflictos se habrá deslegitimado.

a. ¿Cómo se logra la institucionalización de un espacio multisectorial de diálogo y concertación?

Un elemento imprescindible para la buena gobernanza es la articulación entre un espacio de diálogo y las demás instancias de toma de decisión, es decir, el reconocimiento y la institucionalización de un espacio local dentro del esquema de otras instancias de deci-

sión a otros niveles. Muchas veces, la institucionalización requiere reconocimiento del espacio dentro del marco jurídico-institucional existente, como por ejemplo la Constitución o la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. La participación de tal espacio implica costos financieros, sociales y políticos (intercambio de información; comunicación necesaria antes, durante y después de un acuerdo logrado; legitimidad de un acuerdo; representatividad; rendición de cuentas, etcétera); y su institucionalización depende, en gran medida, de recursos sostenibles para su funcionamiento; entonces, requiere estar incluido dentro de las partidas presupuestarias de los municipios o contar con un plan de generación de fondos. Las asambleas locales cumplen con estos requisitos: están estipuladas en la ley, son parte de un sistema de participación ciudadana, y cuentan con presupuesto en cada nivel de gobierno para su ejecución.

Aparte de la normatividad y del presupuesto hay otros factores que influyen en un proceso exitoso de institucionalización, como son las actitudes, el conocimiento y las habilidades, y la replicabilidad. Así, podemos decir que la institucionalización implica procesos de apropiación de la práctica de concertación a cuatro niveles:

- *Actitudes*: en la sociedad ecuatoriana, se suele valorar los liderazgos confrontativos por encima de los colaborativos, probablemente porque nuestro sistema educativo formal no prepara a las personas para enfrentar conflictos por la vía del diálogo. El proyecto ha buscado un cambio de estas actitudes, enfocándolas hacia la construcción de relaciones de confianza y colaboración.
- *Conocimiento, destreza y habilidades*: el fortalecimiento de capacidades no es realizar una serie de talleres, sino que implica el acompañamiento *in situ*, motivando a los actores al análisis y la reflexión sobre la aplicación de los nuevos cono-

cimientos, destrezas y habilidades, en un proceso de mejora continuo. Tales conocimientos y habilidades incluyen temas de diálogo, manejo de conflictos, comunicación, liderazgo y participación ciudadana.

- *Normatividad:* la institucionalización de la práctica de concertación y diálogo requiere de normativas, como por ejemplo, ordenanzas y reglamentos municipales.
- *Replicabilidad:* desde el inicio del proyecto se socializó, con otros municipios de la provincia, el proceso de construcción de la Asamblea como espacio multisectorial de diálogo y concertación en los municipios de Cascales y Putumayo. Esto nos abrió la posibilidad de que otros municipios de la Frontera Norte quieran replicar esta experiencia.

b. ¿Cómo pueden estos espacios contribuir a enfrentar la situación de violencia que se vive en la frontera norte?

En la búsqueda del desarrollo sostenible, del mejoramiento en la calidad de vida, y en el acceso a servicios básicos, los intereses (políticos, económicos, ambientales y sociales) suelen presentarse como opuestos. Un análisis reciente identificó como causas estructurales y factores de escalada de conflictividad en la frontera norte a: la falta de institucionalidad y la falta de atención del Estado, la exclusión de sectores locales en la toma de decisión, y los conflictos socio ambientales que afectan directamente a diferentes sectores en la zona.³⁴ Una nueva forma de gobernanza, es decir los espacios multisectoriales de diálogo y concertación pretenden mejorar los lazos entre el gobierno nacional, los gobiernos autónomos descentralizados (municipios y juntas parroquiales) y la sociedad civil para fortalecer el tejido social en la frontera norte -un tejido social en el que prevalecen diálogo, liderazgos constructivos, visión y trabajo en conjunto para un mejor futuro frente a una situación de fragmentación, marginación, estigmatización y militarización.

Las asambleas locales, como un espacio multisectorial, promueven participación y corresponsabilidad en la elaboración e implementación de políticas públicas locales de los gobiernos seccionales. De esta forma se facilita y fortalecen las capacidades locales de paz³⁵ que atienden a las necesidades locales de tal forma que se reduzca el nivel de vulnerabilidad de la zona ante los impactos de la situación de violencia causados por el efecto del conflicto en Colombia. Las Asambleas facilitan la identificación de proyectos prioritarios a ser atendidos por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado y el Gobierno Nacional, mejorando la posibilidad de que la transferencia de recursos logre potenciar capacidades locales de paz y no termine agudizando tensiones con impactos perversos.

En el próximo capítulo se va a detallar el proceso que se llevó a cabo en los municipios de Cascales y Putumayo para construir participativamente un Sistema de Participación Ciudadana, en el cual las asambleas locales, como espacios multisectoriales de diálogo y concertación son una parte fundamental.

La construcción de asambleas locales como espacios multisectoriales de diálogo para la generación de políticas públicas de desarrollo sostenible en los cantones de Putumayo y Cascales

La construcción del Sistema de Participación Ciudadana en los cantones de Cascales y Putumayo -donde las asambleas locales, entendidas como espacios multisectoriales, son parte esencial del sistema- implicó un largo proceso desarrollado en varias etapas. En un primer momento se elaboró una línea base donde se identificaron los principales retos para avanzar en la construcción de un sistema de participación ciudadana en los dos municipios, y se definieron las principales necesidades de capacitación. En un segundo momento, se desarrolló un proceso de fortalecimiento de capacida-

des para que las autoridades y funcionarios adquirieran las competencias necesarias para iniciar espacios de diálogo y concertación. En base a las experiencias en el tema de participación ciudadana en los dos cantones, y a las actuales leyes, se elaboró una propuesta de Sistema de Participación Ciudadana que fue socializada y validada posteriormente con los distintos sectores y comunidades de los dos cantones. Finalmente, en el cantón de Putumayo el Sistema fue aprobado a través de una ordenanza, cumpliendo un paso importante para la institucionalización de los espacios multisectoriales de diálogo y concertación. A continuación, se describirá a detalle los pasos dados para construir el Sistema de Participación Ciudadana en los dos cantones.

a. Primer paso línea base: los problemas de participación ciudadana

Cantón Cascales

En el año 2000, en el cantón Cascales se instauró un Sistema de Gestión Municipal. Este sistema se fundamentó en dos espacios organizativos: la Asamblea Cantonal, que integraba el Concejo Municipal y el Comité de Desarrollo Cantonal, el cual integraba, a su vez, a las mesas de concertación y las veedurías ciudadanas.

En el transcurso de estos años, debido a varios problemas, este proceso de participación ciudadana se fue debilitando. Un síntoma de ello fue la poca participación de la ciudadanía en los espacios de participación, sobre todo en el área rural y de los sectores más vulnerables, como son: mujeres, jóvenes y nacionalidades indígenas. Otro síntoma de la escasa participación fue que el Comité de Desarrollo Cantonal estaba presidido por un concejal, es decir el liderazgo del comité no fue llevado a cabo por la ciudadanía. También había un escaso poder de convocatoria por parte de las

mesas de concertación. Además, existía una pugna entre las diferentes mesas para acceder a recursos económicos –por lo general para ejecutar obras puntuales que muchas veces no estaban de acuerdo a las prioridades del Plan de Desarrollo Cantonal-. Por último, aunque la planificación de los presupuestos a nivel municipal se ha realizado desde hace nueve años de manera participativa, las organizaciones sociales luchan por tener mayor poder de decisión en la redistribución de los recursos.

Cantón Putumayo

Putumayo se ha caracterizado por la marginación y desatención de las instituciones estatales. Gran parte de esta situación de marginalización se expresa en los problemas que sufren los habitantes del cantón -sobre todos los del área rural- con respecto a la carencia de servicios básicos. Sin embargo, cabe destacar que el municipio ha realizado varios esfuerzos para incluir a los sectores rurales del cantón, fundamentalmente los que se encuentran en la línea de frontera.

La anterior administración municipal, a través del Departamento de Producción y Comercialización, creó ocho mesas sectoriales, divididas geográficamente a lo largo de los ríos Putumayo y San Miguel. Cada mesa contemplaba a doce comunidades, que en total presentaban a más de 1.200 familias. Cada año el municipio convocaba a una asamblea anual, donde se reunían todos los y las representantes de las organizaciones de esos sectores.

Las mesas sectoriales eran un espacio de coordinación entre el municipio y las organizaciones para discutir temas y proyectos productivos. Aparte del sector rural, ligado a la producción, no había un tejido social compacto, sino más bien disperso en sus intereses y demandas. Sin embargo, existía una necesidad sentida de la población de contar con un mayor espacio de participación, donde

puedan decidir, debatir y reflexionar también sobre otros temas como: salud, educación, obras de infraestructura y servicios básicos.

b. Segundo paso: fortalecimiento de capacidades a organizaciones y autoridades municipales

Una parte esencial para garantizar la institucionalización de la práctica de concertación y diálogo y constituir el Sistema de Participación, fue fortalecer las capacidades de los actores locales, lo que puede ser entendido como un proceso de asesoramiento e instrucción que se realizó tanto en talleres de capacitación como en el acompañamiento *in situ*, y a través de la constante reflexión y evaluación de parte de las y los participantes durante el proceso.

Para fortalecer las capacidades de los diferentes actores en el ámbito municipal se emprendieron tres procesos:

El primer proceso

Estaba dirigido a grupos de la sociedad civil que, por diferentes razones, han sido tradicionalmente excluidos de los procesos de gestión municipal, y por lo tanto han tenido una débil representación de sus demandas. El proyecto buscó impulsar cambios en esta situación de inequidad mediante actividades que aumentaran la autoestima de los grupos señalados y que mejoraran su posicionamiento frente a grupos de poder, para consensuar sobre propuestas y estrategias de cambio que les abrieran espacios de influencia en la gestión municipal. Las capacitaciones se realizaron prioritariamente en los siguientes temas:

- Diálogo y concertación,
- Análisis y transformación de conflictos,
- Políticas públicas e Incidencia política,
- Liderazgo y fortalecimiento organizativo,

- Buenas prácticas para la comunicación y negociación,
- Participación ciudadana.

El segundo proceso

Se dirigió a funcionarios del gobierno municipal. Con el objetivo de emprender el proceso de fortalecimiento de capacidades de los funcionarios municipales se realizaron talleres sobre los siguientes temas:

- Diseño, planificación y evaluación de proyectos de inversión pública,
- Políticas públicas,
- Análisis y transformación de conflictos.

El tercer proceso

Estuvo centrado en desarrollar habilidades y destrezas en las organizaciones sociales -especialmente en los grupos vulnerables- para ejercer sus derechos de participación dentro de la nueva Constitución, y también estuvo dirigido a los funcionarios municipales, para que comprendieran su rol y sus competencias dentro del nuevo régimen del Estado e involucraran a la sociedad en su gestión. Los temas tratados en los eventos de capacitación fueron:

- Gobernabilidad, diálogo y concertación,
- Planificación estratégica y diseño de proyectos,
- Código Orgánico de Ordenamiento territorial, autonomías y descentralización – COOTAD,
- Ley de Participación Ciudadana.

Aparte de ello, se realizaron varios foros sobre estos temas, y se desarrolló también un intercambio de experiencias donde se visitó el municipio de Montufar y Cotacachi, dos cantones con una amplia experiencia en la participación ciudadana.

c. Tercer paso: elaboración y validación de la propuesta del Sistema de Participación Ciudadana

Como se mencionó anteriormente, un espacio multisectorial de diálogo es un espacio en el que se reúnen diferentes actores y grupos poblacionales que comparten necesidades específicas. En este caso, tanto la población de Cascales como la de Putumayo tienen el interés de que sus necesidades sean escuchadas por los gobiernos locales a fin de encontrar solución a sus problemas y necesidades.

La manera de institucionalizar este espacio ha sido a través de las asambleas locales, ya que son el espacio al cual los gobiernos autónomos locales deben destinar recursos para su ejecución, y que además reúnen a autoridades y a la sociedad civil -ciudadanas y ciudadanos de diferentes sectores- con el fin de deliberar de manera pública para incidir en el ciclo de las políticas públicas³⁶, la prestación de los servicios, y la gestión de lo público.

Así, se construyen procesos abiertos para la generación de confianza y de acuerdos entre los diferentes grupos poblacionales de ambos cantones, mejorando las relaciones entre las personas, y fomentando la comprensión de los intereses y las necesidades de los actores.

Las asambleas locales dan paso a que el diálogo, que se genera entre los diferentes actores de ambos territorios, promueva propuestas para el desarrollo y crecimiento de los habitantes y de los gobiernos autónomos municipales y parroquiales, debido a que tienen como fin “promover, fomentar y garantizar la participación democrática de los ciudadanos y ciudadanas para el bienestar y desarrollo del cantón”.

El gran desafío de los actuales gobiernos municipales es diseñar, a partir de la actual Constitución y leyes, un espacio multisec-

torial de diálogo y concertación para promover el desarrollo sostenible de los cantones.

Lecciones aprendidas del proceso de conformación de espacios multisectoriales de diálogo y concertación

a. Del proceso de fortalecimiento de capacidades

Consideramos que la formación de la ciudadanía fue la piedra angular de este proyecto. Con el proceso de fortalecimiento de capacidades, el proyecto aportó a la construcción de una cultura de diálogo y de paz en la Frontera Norte. En las capacitaciones, el proyecto abordó temas de diálogo, negociación y concertación y ha facilitado conocimientos sobre las nuevas normas legales a los funcionarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) y la sociedad civil.

Para procesos futuros de fortalecimiento de capacidades, consideramos que la formación en los temas de diálogo, concertación y negociación, debe ser vivencial, y debe apostar por un cambio en las actitudes y comportamientos. Sería interesante lograr, a través de alianzas institucionales, un pensum académico para formar personas en diálogo y cultura de Paz.

El fomento de espacios multisectoriales de diálogo y concertación requiere de cambios de actitud que garanticen su sostenibilidad. El proyecto ha dado pasos importantes para impulsar estos cambios; no obstante, consideramos que los cambios de actitudes requieren de esfuerzos a largo plazo, por lo que FFLA y FEPP apuestan por una consolidación de las actividades en los años que vienen.

Creemos que debemos hacer aún mayores esfuerzos para integrar la población rural que, por diferentes razones, no siempre

tiene la oportunidad de participar en los espacios dentro de procesos de formación. También es necesario que los futuros proyectos se enfoquen en jóvenes y mujeres, actores con una gran capacidad para construir paz en la frontera norte. Aún constituye un reto desarrollar métodos e instrumentos para trabajar de mejor manera con estos grupos.

b. Del proceso de consolidación de espacios multisectoriales

En Ecuador se han establecido políticas que fomentan la participación ciudadana en todos los niveles del Estado. El gran desafío está en efectivizar las leyes en el territorio, fortaleciendo espacios multisectoriales que incluyan efectivamente todos los sectores, sobre todo los más vulnerables, para generar políticas públicas sostenibles.

Existe un gran interés de los municipios en instaurar espacios de participación ciudadana, pero aún se piensa que éstos van a ser utilizados por la oposición como plataforma política. Por eso, es necesario continuar un proceso de formación ciudadana, tanto para las autoridades y funcionarios municipales, como para la ciudadanía en general, para que se interiorice el verdadero aporte de la participación ciudadana a la buena gobernanza.

Las organizaciones sociales, instituciones no gubernamentales y los gobiernos locales, deben apostar para que en estos espacios multisectoriales –como son las Asambleas Locales y Consejos Cantonales de Participación Ciudadana- se aplique una metodología que garantice un diálogo efectivo y justo, donde se asegure que todos los grupos tengan el mismo acceso a la información, que la información sea entendible para todas y todos, y que todos los grupos estén representados por sus organizaciones respectivas.

Del proceso de construcción de paz en la frontera norte

Un espacio multisectorial hace posible que todos los grupos sociales tengan voz y puedan escuchar y entender al otro en la búsqueda de una solución en conjunto – en vez de luchar por sus intereses por separado. Por ende, el espacio provee la oportunidad para construir capacidades locales de paz que ayudarán a construir un tejido social en la zona que a su vez aportará a la capacidad para mitigar su vulnerabilidad ante la conflictividad creciente. En muchas ocasiones, se requiere de facilitación y metodologías para asegurar que existan condiciones adecuadas para un diálogo efectivo y justo.

La transformación de conflictos requiere cambios a nivel personal, relacional y estructural. Con el proceso participativo de conformación de los espacios multisectoriales de diálogo se ha logrado cambiar la situación relacional entre miembros de la comunidad y los gobiernos autónomos descentralizados, y a través de la participación de miembros de grupos históricamente excluidos. La institucionalización de los espacios ha logrado un cambio a nivel estructural en cuanto a la inclusión y la participación en la toma de decisión. Es importante trabajar los cambios a nivel personal en cuanto a actitudes y comportamiento y se ha identificado la necesidad de realizar cursos de capacitación vivenciales que atienden a temas personales necesarios para el diálogo. Una vez conformada el Sistema de Participación las instancias ahora tienen que identificar los temas que requieren atención en la zona. En este proceso, se identificarán los temas estructurales que requieren atención y se espera de esta forma empezar a lograr los demás cambios necesarios a nivel estructural en la zona.

Bibliografía

- ADÚRIZ, Isidro
2006 Ava, Pablo
- AGUILAR, Cristina y otros
2009 *Sistematización de cinco Experiencias de Participación Local en el Ecuador*, Proyecto Minga Ciudadana.
- BARRERA, A.
2007 *La Participación en el Debate Político y Constitucional Actual*. Cuadernos Para el Diálogo. N° 3. Red Ecuador Dialoga/ GTZ.
Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública
- 2009 XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio.
- CURILL, N.
1996 “La Participación Ciudadana”, en: *Participación Ciudadana*, CESEM-Fundación Ebert, México.
- FIDYKA, Leopoldo J.
2010 “Aproximación Conceptual y Políticas Públicas de Participación Ciudadana”, en: *Curso Participación Ciudadana en los Asuntos Públicos*, CEADAL.
- GAVENTA, J.
2006 *Hacia una Gestión Participativa de los Asuntos Públicos Locales: Seis Propuestas para la Discusión*. Inglaterra, Instituto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex. www.logolink.org/resources/seispropuestas.htm
- DUMAS, Juan y Volker Frank
2008 *Análisis de Paz, Conflictividad y Desarrollo*, Quito: Fundación Futuro Latinoamericano.
- GALTUNG, Johan
2000 *Conflict Transformation by Peaceful Means (the Transcend Method)*, United Nations.
- LEDERACH, Paul
s/f *Un Marco Englobador de la Transformación de Conflictos Sociales Crónicos*, Centroamérica.

LAZETTA

2008 En Revista Iconos N° 32.

MONSIVÁIS, C. A. (comp.)

2005 *Políticas de Transparencia: Ciudadanía y Rendición de Cuentas*, IFAI, CEMEFI.

ORTIZ CRESPO, Santiago

2003 *Cotachachi: Una Apuesta por la Democracia Participativa*, Quito: FLACSO.

PINDADO, Fernando

2005 “La Participación no se Improvisa”, en: *Revista de Estudios Locales*, N° 87, Madrid.

PNUD

2004 La democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos. (democracia.undp.org)

PRUITT, Bettye y Philip Thomas

2008 *Diálogo Democrático. Un Manual para Practicantes*, Washington, SG/OEA.

Universidad Andina Simón Bolívar

2006 *Efectos Sociales del Conflicto Colombiano en la Frontera Norte del Ecuador*, Informe final de investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.

VI

Actores locales, diálogo social
y servicio ambiental hídrico:
una propuesta para la gestión
integrada de la subcuenca del
río Coca, Región Amazónica
ecuatoriana

*Miguel Castro, Karla Beltrán,
Juan Calles y Víctor López A.*

Antecedentes

Presentamos aquí el estudio de base que fundamenta la propuesta definida como “Esquemas para la Retribución de Servicios Ambientales Hídricos (SAHs) y Mitigación del Cambio Climático en el Manejo Integral de la Subcuenca Quijos-Coca”, elaborada de forma participativa durante 2010 por el Proyecto “Cambio Climático y Fortalecimiento a Gobiernos Locales” (FGL III) de EcoCiencia con financiamiento de la Fundación MacArthur. Por medio de este esquema se prevé la formulación y financiamiento sostenible de instrumentos de gobernanza hídrica, forestal y de manejo de ecosistemas para la gestión integrada de los recursos hídricos, el mismo que fue desarrollado con los actores locales del valle del Quijos-Coca. Si se institucionaliza la retribución por SAH, los manejadores de los ecosistemas –entre otros los propietarios a nivel de microcuenca, las áreas protegidas y los Gobiernos Municipales de El Chaco y Gonzalo Pizarro, –contrapartes locales de EcoCiencia– podrán asegurar condiciones de sustentabilidad para reducir la vulnerabilidad al cambio climático a una escala de cuenca hidrográfica (factor determinante para el potencial instalable y vida útil de proyectos de aprovechamiento hidroenergético), pero también para reforzar prácticas de manejo entre los productores y pobladores locales como estrategias de adaptación basada en ecosistemas y para la mitigación del cambio climático a escala local.

Palabras clave

Cambio climático, gobernanza hídrica, gestión integrada de cuencas hídricas, servicios ambientales, servicios ambientales hídricos, REDD, financiamiento sostenible.

Resumen ejecutivo

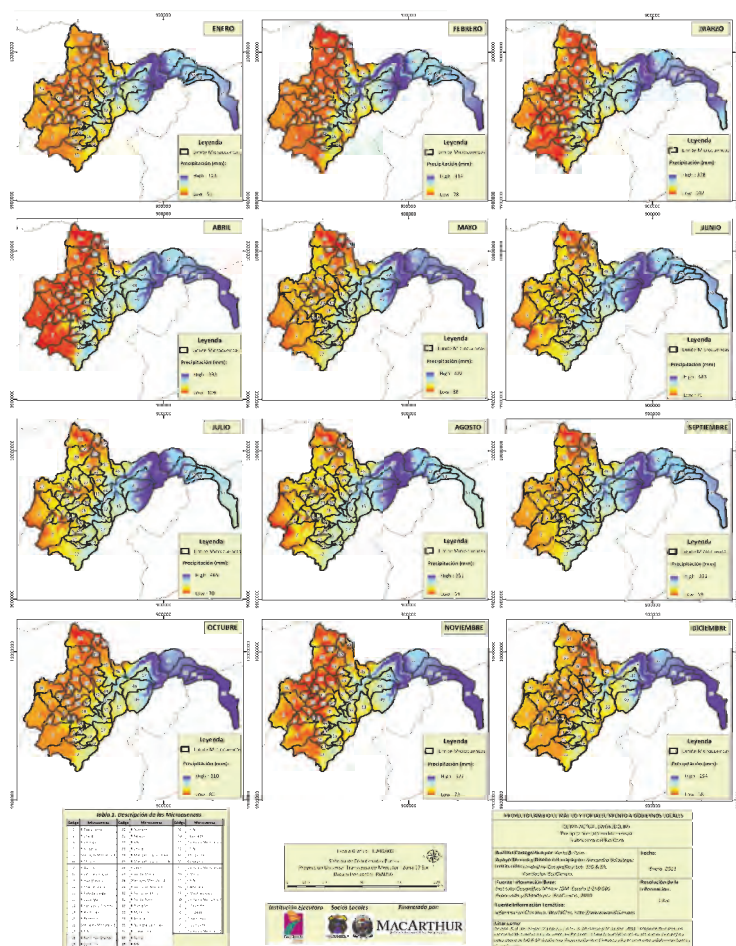
Los Servicios Ambientales (SA) de calidad de agua (disminución de sedimentos) y regulación hídrica (variabilidad estacional de caudales definida) (Céleri, 2009) que se generan por el bosque andino amazónico y los páramos, dan beneficios para la generación hidroeléctrica, al disminuir los costos de operación por dragado de sedimentos y contribuir al mantenimiento de los caudales de agua. Estos Servicios ambientales hídricos (SAH) son provistos por los ecosistemas (uso del suelo) de la subcuenca de los ríos Quijos-Coca, los cuales son manejados por los pobladores y actores locales. Por lo tanto, es necesario contar con un esquema de retribución e incentivos que permita coordinar las decisiones de los actores locales en función del uso del suelo y prácticas enfocadas en el mantenimiento de dichos SAH.

Este esquema de retribución puede estar insertado en una institucionalidad regional pública que permita el Manejo Integral de la subcuenca Quijos-Coca, como es el caso de una Mancomunidad del Agua entre los gobiernos municipales de los cantones de Quijos, El Chaco y Gonzalo Pizarro. A más de ellos, la institución que maneje el esquema debe incluir a los gobiernos locales parroquiales, el Ministerio del Ambiente (MAE) con su regional y oficinas de áreas protegidas, la Secretaria Nacional del Agua (SENAGUA) y la empresa hidroeléctrica Coca Codo Sinclair (CCS-EP). La principal ventaja de contar con una institución que agrupe a los diferentes actores, manejadores del ecosistema y beneficiarios de los SAHs en la subcuenca es facilitar las negociaciones y la estructuración del esquema entre éstos diversos agentes. A más de los elementos tradicionales de efectividad y eficiencia dentro de esquemas de retribución del tipo pago por servicio ambiental (PSA), la equidad es también un elemento esencial.³⁷

Para la implementación del esquema se propone utilizar el criterio de zonas de franja de protección, el cual consiste en proteger extensiones de bosque en franjas cuya longitud depende del ancho del río. Acorde a la Normativa para Bosques Andinos del MAE, Ecuador, si el ancho del río es hasta de 3 metros deben existir franjas de protección de 20 metros a cada lado del río. Esta franja se extiende conforme aumente el ancho del río (MAE, 2006). Las franjas de protección están enfocadas para aquellos terrenos que están por fuera de las Áreas Protegidas (AP) y Bosques Protectores (BP), es decir bajo manejo de los pobladores locales.

Aplicando este concepto, del total de 450 mil ha que abarca la subcuenca Quijos-Coca, la franja de protección en superficies que están fuera de APs y son manejadas por la población local llega a cubrir tan solo el 4% del total de superficie. Si se quisiera ir más allá en la protección se puede duplicar la franja que se menciona en la normativa. Para el ejemplo anterior, si el ancho del río es hasta de 3 metros la franja doble de protección abarcará 40 metros a cada lado del río. Entonces, para el total de la subcuenca una franja doble protege el 8% del total de la superficie y una franja triple abarcaría hasta el 11%. Para las tres franjas, el tipo de vegetación que mayor porcentaje representa es el bosque (70% promedio), después le sigue los pastos (10%) y el páramo (7%).

Mapa 1
Clima actual "Precipitación promedio mensual"
Subcuenca del río Coca



De esta manera, la propuesta de protección de franjas engloba tanto ecosistemas naturales (bosques y páramos), como aquellos en regeneración (bosques intervenidos) y aquellos de uso productivo pero en los cuales propuestas de manejo pueden ayudar a mantener o recuperar los SAHs (cultivos y pastos). Cerca del 90% de las superficies identificadas para su protección en el modelo geográfico, se encuentran en pendientes de 0 a 30 grados, es decir en tierras accesibles para trabajar agricultura y ganadería. Por ello, la propuesta de protección de los SAHs basada en las franjas, permite que aquellas áreas más críticas para control de sedimentos y regulación hídrica sean conservadas y restauradas. Finalmente, aquellas superficies no involucradas directamente en el esquema quedan para uso del propietario (por ejemplo con uso forestal sustentable).

En resumen, la propuesta de protección de franjas permite no relegar a los pobladores locales a mantener tan solo usos del suelo de conservación. De esta manera, la propuesta operativa del presente esquema puede constituirse en una alternativa social y económicamente más sustentable a los tradicionales esquemas PSA dado que integran a la gente local dentro del manejo de la subcuenca, protegen aquellas zonas críticas para el mantenimiento de los SAHs, y no restringen la totalidad del bosque de los propietarios para conservación.

Para un horizonte de diez años, los costos totales anuales promedio de implementar el Esquema en la modalidad de franjas simples, son de US \$1,5 millones. Si tomamos los datos de la futura generación hidroeléctrica de CCS de 8743 GWh al año y multiplicamos por el pago promedio a los generadores hidroeléctricos en Ecuador que fue de 2 centavos por KWh (CONELEC, 2008), tenemos que los ingresos anuales de la empresa ascenderían a 174 millones de dólares. Por lo tanto, los costos totales representan en promedio 0,86% de los ingresos anuales planificados de la empresa CCS-EP.

La estructura de costos muestra que la inversión mayor es para retribuciones a propietarios y manejadores del ecosistema bosque, valorando en mayor medida los SAHs provenientes de bosques naturales y de aquellos en regeneración. El segundo rubro mayor de inversión son los costos de restauración y manejo de agroecosistemas como son los cultivos y pastizales. Es decir, después de las retribuciones pensadas a los ecosistemas naturales, está el trabajo que se emprende para manejo productivo y adecuado en los cultivos y pastizales dentro de las franjas de protección hídrica.

Los objetivos planteados

Se propone básicamente diseñar un esquema de retribución por Servicios Ambientales que retribuya a los actores locales de la subcuenca Quijos-Coca por concepto de manejo del ecosistema para provisión de Servicios Ambientales Hídricos (SAH) y almacenamiento de carbono dentro un esquema institucional regional de Manejo Integral de Cuencas Hidrográficas (MICH). Adicionalmente se plantea desarrollar la propuesta del esquema en un nivel de pre-factibilidad. Para el caso de los servicios ambientales hídricos se explorará sus oportunidades de financiamiento ante el uso del agua por el proyecto CCS para generación hidroeléctrica y abastecimiento energético nacional. En el caso del esquema REDD se explorará la posibilidad de opciones de financiamiento bajo esta modalidad ante el MICH de la subcuenca Quijos-Coca.

La hipótesis de partida

Los Servicios Ambientales de calidad de agua (disminución de sedimentos) y regulación hídrica (variabilidad estacional de caudales definida) (Célleri, 2009) que se generan por el bosque andino amazónico y los páramos, dan beneficios para la generación hidro-

eléctrica, al disminuir los costos de operación por dragado de sedimentos y contribuir al mantenimiento de los caudales de agua. Estos SAH son provistos por los ecosistemas (uso del suelo) de la subcuenca Quijos-Coca, los cuales son manejados por los pobladores y actores locales.

Por lo tanto, es necesario contar con un esquema de retribución e incentivos (PSA mejorado) que permita coordinar las decisiones de los actores locales en función del uso del suelo y prácticas que contribuyan al mantenimiento de los SAHs. Este esquema de retribución debe estar insertado en una institucionalidad regional que permita el MICH de la subcuenca Quijos-Coca. Dicha institucionalidad debe lidiar con la complejidad y diversidad de la problemática del recurso hídrico, e integrar al esquema de retribución e incentivos por SAH dentro de los programas de desarrollo rural propuestos por el Estado a los gobiernos locales por beneficios de generación hidroeléctrica y/o mitigación del cambio climático (CC).

Características económicas del Servicio Ambiental Hídrico

Los SAH que se buscaría proteger y recuperar con el Esquema son la regulación del ciclo hidrológico, el mantenimiento de la calidad del agua (agua químicamente buena/excelente y agua libre o con poca carga de sedimentos) y la captación de neblina en las partes altas de la cuenca con el bosque montano nublado (Céleri, 2009). La naturaleza económica de estos SAH respecto de su rivalidad es de un servicio rival, puesto que el consumo de un caudal de agua por parte de un usuario restringirá su disponibilidad aguas abajo para otro. De igual manera, el uso de la calidad por parte de un usuario reduce la calidad para otro al descargar las aguas con sedimentos, residuos agrícolas, etc. Por otro lado, el SAH es un servicio de difícil exclusión puesto que los costos para crear restricción

en su uso son altos y hasta el momento el acceso a su beneficio es parcialmente abierto a todos los habitantes de la cuenca. De esta manera, aún cuando se protejan las fuentes, los usuarios aguas abajo (agricultores, tomas de agua para los municipios o parroquias) son también beneficiados de este esquema de protección y recuperación del SAH. El principal beneficiario en la subcuenca del Quijos-Coca es el proyecto hidroeléctrico CCS (222m³/s).

El Servicio Ambiental Hídrico, cuya protección y provisión sería el principal objetivo del Esquema, es generado en una escala ecológica de paisaje, y abarca una escala institucional provincial con varios municipios en la subcuenca Quijos-Coca. Por lo tanto, al ser un servicio rival y no excluyente las características del SAH del Esquema son de un recurso común (CPR por sus siglas en inglés o *common pool resources*). Entonces, los esquemas PSA se consideran como mecanismos eficientes para la protección y provisión de dichos servicios (Kemkes *et al.*, 2009). Sin embargo, en estos últimos es fundamental que pueda existir un mecanismo que asigne derechos de propiedad o permisos de uso en la escala en la cual se acumula el beneficio.

En el país, la institución responsable de asignar derechos de uso de agua es la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA, Demarcación Hídrica de Napo), aunque todavía no se ha aprobado el proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua. Sin embargo, el flamante Código Territorial (COOTAD, Art. 132) contempla la creación de consejos de cuenca hidrográfica que garanticen la participación de los actores locales (ver López A., en este volumen). Por otro lado, los municipios (concretamente El Chaco y Quijos) quisieran ser más activos en el manejo de la cuenca y para ello están analizando conformar una mancomunidad de la cuenca alta y media del Coca. Lo cierto es que el tema de la institución es un punto clave de definición para tener una Gestión Integral de los Recursos Hídricos y para permitir que el

Esquema de retribución funcione con una institucionalidad apropiada para contribuir a la protección y recuperación de los SAH.

¿Qué institución sería la más apropiada para asignar y regular los derechos del uso del agua en la subcuenca Quijos Coca? (SENA-GUA lo es por ley; los nuevos Consejos de Cuenca del COOTAD; una Mancomunidad del Agua con los gobiernos municipales de El Chaco, Quijos y/o Gonzalo Pizarro, o los Consejos Provinciales?). En la provincia del Azuay, existe desde 1998 un Comité Técnico de Gestión Interinstitucional para la Gestión y Manejo Integral de la Cuenca Hidrográfica del Río Santiago, específicamente con aplicación a la Microcuenca del Río Machángara. Actualmente, se denomina Consejo de Cuenca y está conformado por Senagua, la Universidad de Cuenca, la Empresa Eléctrica Regional Centro Sur C.A., y ETAPA (Consejo de la Cuenca del Río Machángara, 2010). Entre las actividades realizadas por esta entidad en el 2007 constaron el manejo integral con viveros comunales y huertos escolares, talleres de capacitación en prevención y control de incendios forestales, y educación ambiental (ETAPA, 2010).

Cabe resaltar que en el caso del Consejo del Machángara, el rol de las empresas ETAPA y la Empresa Eléctrica Regional Centro Sur es la de miembro principal del Comité Técnico de Gestión. Ello implica que estas empresas participan activamente, tanto aportando financiamiento desde sus presupuestos, como en la formulación, elaboración, ejecución y seguimiento del Plan para el manejo Integral de la microcuenca del Río Machángara (Consejo de la Cuenca del Río Machángara, 2010). Una de las figuras propuestas por los gobiernos locales para esta entidad es la Mancomunidad del Agua. La presencia de los gobiernos y actores locales en la institución a cargo del esquema y de la subcuenca es clave ya que, como se manifestó en los talleres, el Plan de Manejo de la Cuenca (y por lo tanto las actividades del esquema) no puede estar divorciado de los Planes de Desarrollo Cantonal y de las Juntas Parroquiales.

Beneficiarios y actores del Esquema de SAH

El Esquema de financiamiento de protección y recuperación de los SAH en la subcuenca Quijos Coca tiene por beneficiarios a los usuarios del agua que son la ciudadanía (utilizando el agua para consumo humano), los agricultores y ganaderos (quienes utilizan el agua para riego y abrevadero), las industrias localizadas a lo largo de la cuenca (turismo, agroindustria, procesadoras de lácteos), las empresas de agua potable municipales (proveyendo el agua para consumo humano para las poblaciones locales o para la ciudad de Quito), y las empresas generadoras de energía, de las que la empresa pública Coca Sinclair-EP es la más grande usuaria o beneficiaria del agua, para el proyecto CCS.

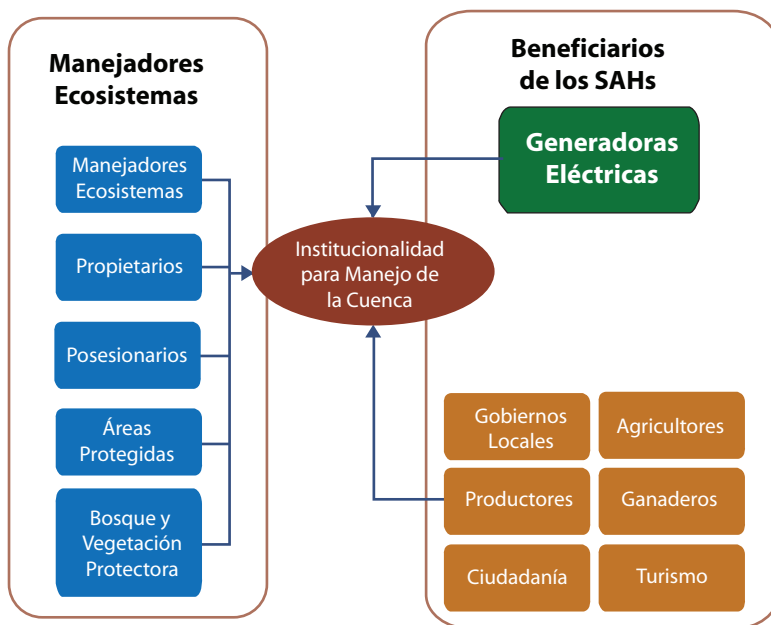
Los actores y manejadores del paisaje y ecosistemas presentes en la subcuenca son varios grupos heterogéneos: comunidades indígenas presentes en la parte alta (páramo y bosque andino), colonos agricultores y ganaderos en la parte media y baja de la cuenca (pie de monte amazónico), y las unidades del Sistema Nacional de Áreas Protegidas con categoría de Parques Nacionales (Sumaco y Cayambe Coca) y Reserva Ecológica (Antisana), la Reserva de Biosfera (Sumaco) y los Bosques Protectores (La Cascada, Río Tigre).

Cuando existen diversos beneficiarios dispersos en varias escalas espaciales e institucionales, la existencia de un mecanismo que pueda agruparlos a todos y funcionar como único comprador de los SAH (monopsonio) otorga ventajas en pro de la eficiencia. Que exista dicha institución (que puede ser un fondo común o una entidad central que organice la cuenca) centraliza a los beneficiarios y sus intereses, permitiendo reducir los costos de transacción de negociar con varios usuarios y proveedores/manejadores del ecosistema; pero también para delinear y cubrir los costos de los varios SA provistos (Kemkes *et al.*, 2009, Engel *et al.*, 2008). Más

allá, el Esquema también requiere de mecanismos para que los usuarios/ beneficiarios de los SAHs constaten que se está manteniendo o mejorando el SAH, y puedan tomar decisiones respecto a las acciones realizadas con sus pagos. Esto hace que la eficiencia del PSA sea aún mayor (Engel *et al.*, 2008). El Esquema tendría como principal objetivo la protección y recuperación de los SAHs. Sin embargo, al proteger la cobertura y ecosistemas que generan dichos SAHs también se beneficia y protege a otros SA (e.g. carbón, biodiversidad, belleza escénica).

Por ello, es esencial pensar en la complementariedad y cómo el Esquema se articularía a iniciativas ya existentes para la protección de SA como es el caso del Programa de Servicios Ambientales del Gobierno Municipal de El Chaco, el Programa SocioBosque, y otras iniciativas REDD que se promoviesen a futuro. También, es vital tener concordancia entre el programa y lo que a futuro disponga la normativa al Art 74 de la Constitución (donde se estipula que los SA no son sujetos de apropiación y son regulados por el Estado). Actualmente, dicha normativa está siendo desarrollada por el MAE con la finalidad de tener claro el rol que cumple el Estado (gobierno central y autónomos descentralizados) en la regulación de los Servicios Ambientales.

Al estar en inicio el mayor proyecto hidroeléctrico del país que es CCS y que se convertirá en uno de los actores relevantes en la subcuenca, se toma como premisa que organizar inicialmente el esquema alrededor de la provisión de los SAH para la empresa es la forma más eficiente y equitativa de arrancar. Sin embargo, el esquema sí debe estar abierto a integrar a los otros grandes usuarios del agua y a que se distribuya no solo eficientemente sino equitativamente los costos de conservar, proveer y restaurar los SAH.



Según el III Censo Nacional Agropecuario (CNA) sabemos que en los cantones que conforman la subcuenca en la parte antes de la captación de agua a construir por CCS (Quijos, El Chaco y Gonzalo Pizarro) existe alrededor de 50 mil hectáreas de bosque. Sin embargo, no toda la superficie de los cantones y de sus bosques se encuentran dentro de la subcuenca. Del cantón Quijos más del 90% de su jurisdicción se encuentra en la subcuenca del Coca, mientras que de El Chaco el 72,4% y del cantón Gonzalo Pizarro el 23,6%. Si se aplican estos porcentajes a los datos de superficie de bosques en Unidades de Producción Agrícola (UPAs) en las microcuencas, tenemos (Tablas 1-3):

Tabla 1
Distribución de la superficie de bosques en UPAs
del cantón El Chaco

Extensión (ha) predio	Sup. Bosques (ha)	Pago propietario (\$)	Porcentaje
0 a 10	9.98	598.84	0,1 5 %
10 a 20	219.3	13157.97	2.10%
20 a 50	2124.7	127482	20%
50 a 100	3529.73	211783.77	33.30%
100 a 200	3693.71	211622.48	34.90%
> 200	1019.79	61187.55	9.60%
TOTAL	10597.21	635832.62	100%

Fuente: III CNA

Elaboración: EcoCiencia

Tabla 2
Distribución de la Superficie de Bosques en UPAs
del cantón Gonzalo Pizarro

Extensión (ha) predio	Sup. Bosques (ha)	Pago propietario (\$)	Porcentaje
0 a 10	0.4	23.98	0.0%
10 a 20	6.95	416.81	0.1%
20 a 50	1029.94	61796.43	19.2%
50 a 100	2322.76	139365.56	43.4%
100 a 200	784.72	47083.11	14.7%
> 200	1206.72	72402.94	22.5%
TOTAL	5351.48	321088.83	100%

Fuente: III CNA

Elaboración: EcoCiencia

Tabla 3
Distribución de la Superficie de Bosques en UPAs
del cantón Quijos

Extensión (ha) predio	Sup. Bosques (ha)	Pago propietario (\$)	Porcentaje
0 a 10	9.44	566.16	0.1%
10 a 20	63.33	3799.55	0.6%
20 a 50	1600.13	96007.92	14.2%
50 a 100	3650.4	219024.11	32.4%
100 a 200	2071.64	124298.48	18.4%
> 200	3855.67	231340.47	34.3%
TOTAL	11250.61	675036.69	100%

Fuente: III CNA

Elaboración: EcoCiencia

Por otro lado, conocemos que la superficie que cada cantón representa del total de la subcuenca es 56,3% para El Chaco, 32% de Quijos y 11,7% para Gonzalo Pizarro (Beltrán, 2011). ¿Cómo estimar entonces, un monto apropiado para la retribución equitativa entre los actores de la subcuenca del Coca por SAH? Vale remarcar que cualquier estimación anterior debería considerar aquellos costos de transacción para los estudios, valoración, negociación e implementación del esquema. Aún más, el esquema puede incurrir en otras actividades que eleven su costo como programas de educación ambiental, actividades de monitoreo y administración, entre otras. Es un buen estimado imaginar que aún cuando dichas actividades doblen el costo, probablemente éste no sea más de 1% del total de los ingresos anuales por generación de la hidroeléctrica, como se observa a nivel mundial (EcoCiencia, 2010).

Otro elemento clave a analizar es desde cuándo pueden empezar a funcionar las retribuciones y el financiamiento del esquema; y también si las compensaciones y financiamiento deberían estar basadas en un pago fijo sujeto a revisión en el largo plazo o un pago que se adapta a las condiciones de costo y generación. En el primer punto existe la experiencia en Costa Rica, donde se empezó los pagos desde la construcción del proyecto. Pero, inicialmente estos fueron la tercera parte del pago que sería el total.

En el segundo punto, es más eficiente un esquema flexible, que permita renegociar los contratos cada cierto tiempo, o que estime los pagos en función de las cambiantes condiciones económicas que pueden hacer que el costo de oportunidad se incremente para los propietarios en las microcuencas que el factor de planta de generación disminuya para la empresa. En este sentido una fórmula que incorpore tanto la inflación de los productos agrícolas como los cambios en la generación hidroeléctrica para la empresa puede resultar más eficiente para ambas partes.

La transmisión del pago en el Esquema puede tener varias opciones; desde el pago directo a los propietarios y/o manejadores del ecosistema hasta la administración central por parte de la entidad que se crease para implementarlo. La primera opción distribuye los beneficios directamente a los propietarios. Sin embargo, la segunda opción podría tener otras implicaciones de distribución que afecten la parte de equidad. Estos elementos se discuten en las siguientes secciones. Finalmente, el grado de mercantilización de los SAH sería intermedio, pues el pago no es a un volumen o determinada calidad de agua en sí, sino al uso del suelo (superficie) que se cree genera dichos SAH.

¿Debería el financiamiento para el Esquema ser parte del Presupuesto Operativo Anual de la Empresa o parte de los Planes de

Gestión Ambiental (ser ejecutado directamente por la empresa)? El financiamiento para el esquema debe provenir de los beneficiarios de los SAHs en la subcuenca Quijos-Coca. El beneficiario mayor e inicial del esquema es CCS, por ello dicho financiamiento, por motivos operativos, puede estar definido dentro de su Presupuesto Operativo Anual. Lo anterior es con la finalidad de asegurar un financiamiento continuo anual. Por otro lado, quien administra dicho financiamiento debería ser la entidad que maneja el esquema, la cual agrupa a los diversos actores en la subcuenca, y por lo tanto a la empresa CCS, siguiendo el ejemplo del Consejo de Cuenca del Machángara en Azuay.

Efectividad, eficiencia y equidad

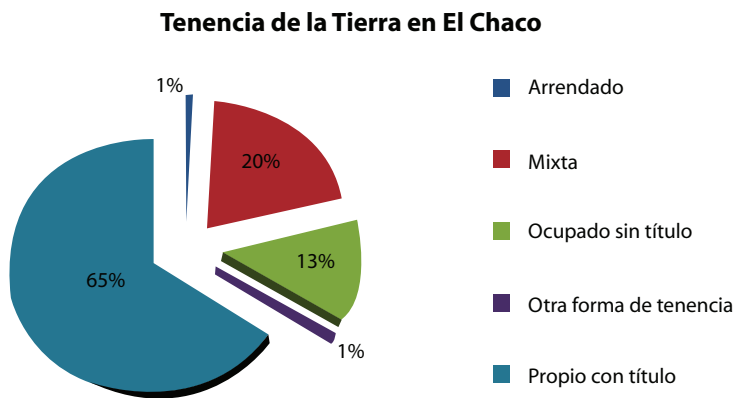
Pueden existir varios tipos de ineficiencia en un esquema PSA: ineficiencia social, carencia de adicionalidad, existencia de fugas, y no permanencia (Engel *et al.*, 2008). Respecto de la adicionalidad, actualmente no se cuenta con un estudio de proyección de cambios de uso del suelo a futuro para conocer si realmente la zona está en amenaza de deforestación, y por ende, si el pago promueve un cambio de decisión de uso del suelo en el propietario/manejador. Por otro lado, se podría también iniciar con un estudio de priorización ecológico de zonas sensibles, similar al realizado en el esquema PSA del municipio de El Chaco.

Sin embargo, la equidad de un mecanismo PSA es uno de los elementos ideales del mismo. Si bien, los mecanismos PSA originalmente no fueron pensados como instrumentos de equidad y redistribución, mucho de su sostenibilidad institucional está ligada a la percepción social de equidad a más de la percepción de su eficiencia. Por dicho motivo, englobar a la totalidad de la cuenca y a todos los manejadores de los ecosistemas en la cuenca podría crear y transmitir la percepción de equidad y legitimidad que garantice la confianza

y compromiso en la protección de los SAH, o del recurso común del agua (Muradian *et al.*, 2010; Ostrom 2009b).

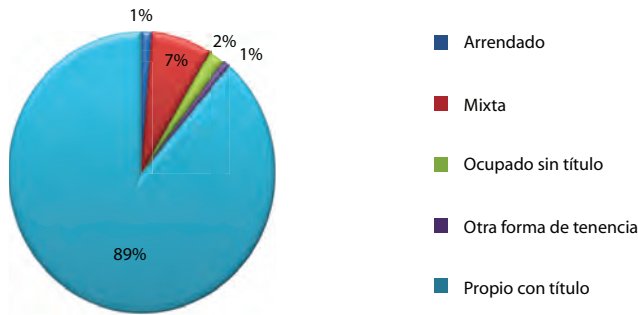
Inclusive, si se considera que la tenencia de la tierra no es completamente formal con título en la zona (Gráfico 4) y que también existen problemas de límites con APs (Mapa 3) se hace aún más esencial considerar que conjuntamente con el diseño e implementación del esquema deberían darse actividades de saneamiento de la tierra. De esta manera, el esquema podría contribuir con recursos a los esfuerzos del MAE para saneamiento de la tierra, actividad que es considerada como clave dentro del nuevo Modelo de Gobernanza Forestal de Ecuador y de la Estrategia Nacional REDD+ (Jubentahl *et al.*, 2010).

Gráfico 2
Tenencia de la Tierra en los cantones
de la Subcuenca Quijos Coca



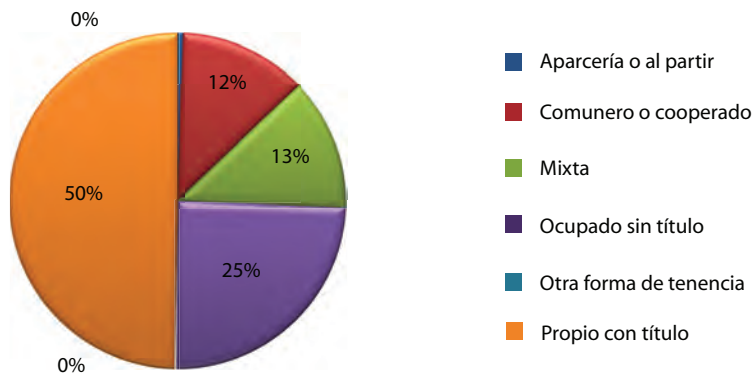
Fuente: III CNA
Elaboración: EcoCiencia

Tenencia de la Tierra en Quijos



Fuente: III CNA
Elaboración: EcoCiencia

Tenencia de la Tierra en Gonzalo Pizarro



Fuente: III CNA
Elaboración: EcoCiencia

Tomando el ejemplo del caso en Costa Rica, la intención del esquema PSA de la Hidroeléctrica Platanar fue englobar toda la cuenca e incluso aquellos propietarios sin título (Rojas *et al.*, 2003). Con la finalidad de proteger la cuenca entera y para validarse con la percepción social de equidad, el Esquema puede seguir también este modelo e incluir a aquellos propietarios sin título mientras dura el proceso de legalización de su propiedad. Sin embargo, la dificultad radica en reconocer el área efectiva sobre la cual tiene manejo el colono.

Aún cuando se lograra cubrir a todos los manejadores de ecosistema (con título y sin título) en la zona y a también a las Áreas Protegidas, queda la dificultad y el riesgo de que los mecanismos de retribución y de saneamiento de la tierra no impidan el avance de colonización (movida por inmigración) y ampliación de la deforestación en aquellas APs sin límites controlados. Cabe mencionar que este problema es transversal a toda la región Amazónica a escala Continental. Por ejemplo, en Brasil está previsto que dos tercios de la deforestación futura (al año 2050) ocurra en áreas que no cuentan con una tenencia de tierra ni con efectivo control y delimitación de APs (Borner *et al.*, 2010).

Un mensaje esencial es que los esquemas PSA o de retribución de Servicios Ambientales no pueden sustituir las medidas de comando y control como son las APs, y sobre todo la delimitación y protección de los bosques. Por el contrario, las medidas de comando y control son vitales para asegurar los derechos de exclusión de uso del bosque y que los manejadores del ecosistema puedan garantizar la permanencia de la cobertura boscosa y la provisión del SA (Borner *et al.*, 2010).

Mapa 2

Propuesta de Redefinición de los Límites de la RECAP para el cantón El Chaco



Fuente: Unidad de Gestión Ambiental Municipio de El Chaco
Elaboración: EcoCiencia

Lo anterior es cierto desde el punto de vista de garantizar la eficiencia ambiental en la provisión del SA, sin embargo, desde el punto de vista de equidad debe considerarse las implicaciones que tiene el excluir de tenencia de tierra a nuevas familias colonas que realmente requieran del recurso para su soberanía alimentaria. En este sentido, es un reto para el esquema poder manejar recursos comunes de acceso libre como bosques protectores y pensar en utilizar derechos de propiedad para exclusión en su acceso como medida eficiente para su protección.

Dentro de la subcuenca Quijos-Coca, donde se está proponiendo el esquema, ya existen iniciativas para la conservación y protección de los servicios ambientales y de la cobertura boscosa que los genera. Dos de ellos, puntualmente son: el Programa de Servicios Ambientales del Gobierno Municipal de El Chaco y el Programa SocioBosque. El primero es una iniciativa local, descrita en la sección anterior con sus especificidades; mientras que el segundo es un esquema de conservación de bosques locales operativo a nivel nacional.

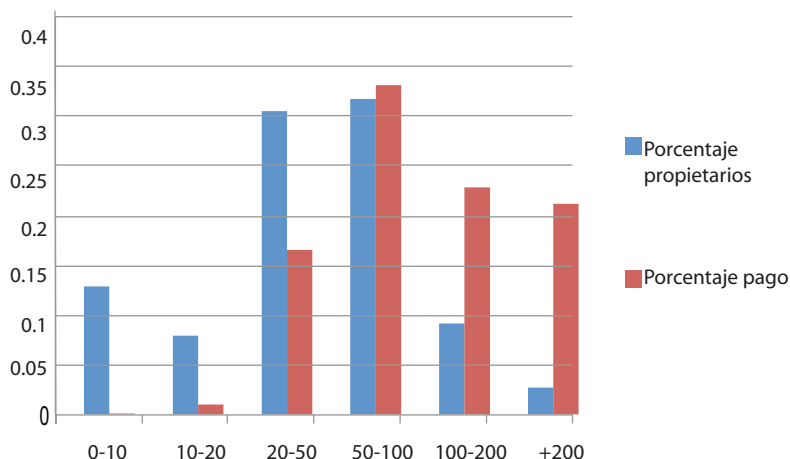
Ambos esquemas trabajan al nivel de propietarios y utilizan un incentivo económico para promover el mantenimiento de la cobertura forestal por parte del propietario. El incentivo económico del PSA El Chaco es mayor al de SocioBosque. Si el esquema quisiera operar en la cuenca debe tomar muy en cuenta cómo se integra a éstas iniciativas ya existentes, e inclusive cómo puede operacionalizarse a través de las mismas. Por ejemplo, en Costa Rica existe un programa amplio a nivel nacional de Pagos por Servicios Ambientales. Sin embargo, este programa reconoce los esquemas previos que tenían empresas hidroeléctricas con los propietarios de terrenos y agricultores en sus cuencas. Se mantuvo los pagos directos y de esta manera se garantizó que los fondos de las empresas estén invertidos y destinados en el área de interés de la subcuenca.

Es decir, el Esquema podría funcionar como parte de las iniciativas ya actuales, en especial SocioBosque, pero los pagos podrían nivelarse hacia arriba a la situación ya existente en el PSA Chaco y los fondos que se generen del Esquema estarían enfocados en la subcuenca únicamente. Este punto debe ser reflexionado con los actores locales y con los actores gubernamentales y considerar la pertinencia (y ventajas) de crear el Esquema o no y cómo puede operacionalizarse a través de iniciativas locales.

Si bien dentro de los objetivos del Esquema consta el pago por la conservación del bosque, los incentivos también deben buscar a futuro la diversificación económica de los propietarios participantes. De esta manera, se quiere tener un buen efecto sobre la equidad, al no relegar a los propietarios a usos del suelo de baja productividad y con poca especialización económica. En este punto, se puede trabajar aún más si se considera el potencial de actividades de agroecosistemas que restauren zonas degradadas por medio de la adopción de medidas de conservación que den beneficios directos a los agricultores y también beneficios hidrológicos al restaurar el suelo (Célleri, 2009).

Un punto final que analizar respecto de la equidad es la distribución de beneficios en el escenario propuesto del esquema. En el gráfico 4 se pueden observar que la mayoría de beneficios (35%) se queda en las UPAs con terrenos entre (50-100 ha) que también representan como proporción el mayor número de productores (33%). Sin embargo, la distribución de beneficios se vuelve inequitativa hacia la derecha e izquierda de este grupo. Así, los propietarios con más de 200 ha tienen el 22,4% de los beneficios y tan solo constituyen el 3% de los productores; y los propietarios minifundistas (0-10 ha) tienen el 0,1% de los beneficios pero representan el 14% de los productores.

Gráfico 3
Distribución de beneficios entre UPAS bajo el escenario
propuesto en el Esquema de retribución SAHs en la
Subcuenca Quijos Coca



Fuente: III CNA

Elaboración: EcoCiencia

Por este motivo, el organizar las retribuciones no bajo pagos directos con productores, sino bajo fondos o programas comunes que promuevan proyectos de producción, reforestación, recuperación y otros puede resultar una alternativa viable para el Esquema. La experiencia de actividades productivas y proyectos como mecanismo de retribución es ya usada en algunos esquemas de financiamiento de los SAHs en la región andina (Garzón, 20009). Pero, el reto es entonces asignar los fondos a los proyectos productivos e incentivar a que todos los propietarios accedan a ellos de forma que

todos los productores sean compensados por los SAH que se derivan de sus terrenos y prácticas agrícolas. Es decir, la tarea de integrar la eficiencia y la equidad es aún una tarea pendiente y difícil de conciliar en esquemas de retribución por SA (Muradian *et al.*, 2010, Borner *et al.*, 2010).

El Esquema puede ser reconocido no solo como una herramienta de conservación ambiental, sino precisamente por los efectos de la equidad y por la legitimidad social del esquema; puede ser acoplado para integrarse a las herramientas nacionales de desarrollo rural. Acorde a Muradian *et al.* (2010) existe una mayor necesidad de desarrollar marcos institucionales locales y regionales que puedan lidiar con la complejidad y diversidad e integrar a los esquemas PSA dentro de los programas de desarrollo rural. Esa ha sido la intención en la presente sección y de la construcción con los actores locales de la visión del esquema, a través de preguntas clave de su diseño.

¿Debería el Esquema seguir un Plan de priorización de las zonas de acción para retribuir y proteger solo a aquellas áreas que son prioridad y que muestren adicionalidad para la provisión del SAH? o ¿Debería el Esquema buscar englobar la totalidad de la subcuenca? Acorde a lo discutido con los actores locales, para la mayoría era adecuado seguir un esquema de priorización de protección de los SAHs utilizando el criterio de zonas de franja de protección. Este criterio consiste en proteger extensiones de bosque en franjas cuya longitud depende del ancho del río. Acorde a la Normativa para Bosques Andinos del MAE Ecuador, si el ancho del río es hasta de 3 metros deben existir franjas de protección de 50 metros a cada lado del río. Esta franja se extiende conforme aumente el ancho del río (MAE, 2006). Entonces, tomando como ejemplo los bosques de El Cantón El Chaco, esta propuesta de priorización debe utilizarse tan solo para aquellas superficies fuera de APs (4).

Tabla 4
Área de Bosques Andinos Protegidos en el cantón El Chaco
sin tomar en cuenta el área del SNAP

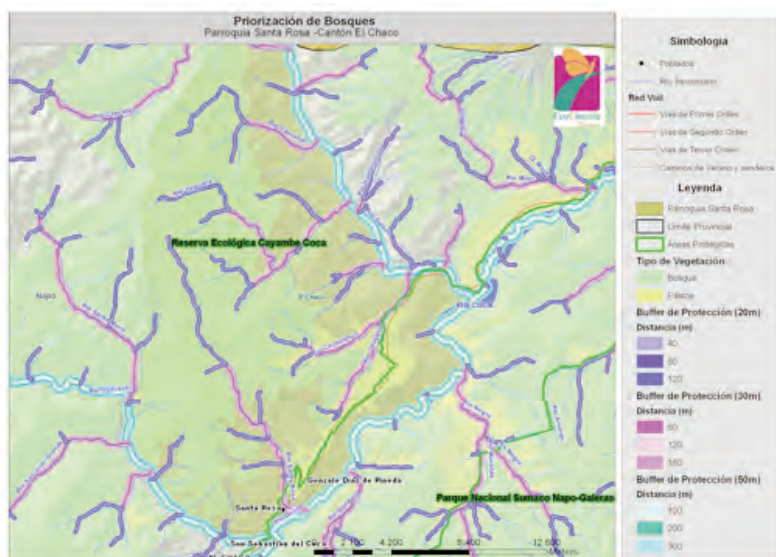
Ancho del Río	Criterio	Distancia Buffer (metros)	Tipo de Vegetación	Hectáreas	Hectáreas Protegidas SNAP	Totales sin SNAP	% respecto al total de Bosques Cantonal
Mas de 6 metros	Zona Franja de Protección 50 metros a cada lado del Río	100	Bosque	2385.43	923.97	1461.47	0.50%
Entre 3 y 6 metros	Zona Franja de Protección 30 metros a cada lado del Río	60	Bosque	5657.78	4320.54	1337.24	0.50%
hasta 3 metros	Zona Franja de Protección 20 metros a cada lado del Río	40	Bosque	5177.35	4108.17	1069.18	0.40%
Total de área de protección sin SNAP				9352.68	3867.89	1.40%	

Fuente y Elaboración: SIG EcoCiencia, 2010 en base a MAE, 2006.

La propuesta de priorización busca proteger aquellas franjas próximas al río y que constituyen las zonas más críticas para la protección de los SAHs de calidad de agua y sedimentos. Si el esquema quisiera extender la franja de protección de la normativa andina al doble y triple de la extensión original, podría hacerlo con la finalidad de tener aún un manejo de mayor precaución para protección de los SAHs. Con la finalidad de ilustrar en un mapa como son las franjas de protección tanto para la normativa como para los escenarios donde se protege el doble y el triple, se tiene el Mapa 3.

Por lo tanto, bajo la modalidad de priorización se reconocen aquellos bosques más críticos de protección, ubicados en predios fuera de AP, para los SAHs. Es útil apuntar que la siguiente priorización a más de cumplir con criterios de eficiencia para el esquema respecto de los bosques a proteger, permite que la superficie remanentes de bosques y pastos, más allá de la franja de protección, sean utilizados en actividades económicas y de manejo.

Mapa 3
Ejemplo de Priorización para la protección de bosques
con franjas a los lados de los ríos. Parroquia
Santa Rosa. Cantón El Chaco



Fuente y Elaboración: SIG EcoCiencia, 2010

Inclusive, la presente propuesta puede extenderse para restaurar aquellas franjas a los lados de los ríos que corresponden a pastos y a zonas degradadas. En este último punto, los actores locales mencionaron que incluir dentro del esquema no solo la protección de bosques sino actividades de manejo y restauración como cercas vivas, forraje, frutales, abrevaderos para retirar al ganado de los ríos pueden ser opciones válidas para mejorar los SAHs.

Selección de áreas a proteger, recuperar y restaurar en la subcuenca Quijos-Coca

Basándose en lo expuesto en la sección anterior y en torno a las reflexiones en los talleres con actores locales,³⁸ la propuesta para la selección de áreas que deben ser protegidas, recuperadas y restauradas por el esquema de SAHs se basa en franjas de protección, las cuales dependen del ancho del río. Entonces, del total de 450 mil ha que abarca la subcuenca Quijos-Coca, la franja simple de protección, en superficies que están fuera de APs y son manejadas por la población local, llega a cubrir tan solo el 4% del total de superficie total. En el caso de la franja doble, ésta cubre el 8% y la franja triple el 11% de la superficie total (Tabla 5).

Para las tres franjas, el tipo de vegetación que mayor porcentaje representa es el bosque (70% promedio), después le sigue los pastos (10%) y el páramo (7%). Por otro lado, puesto que existen terrenos ubicados en zonas de pendientes mayores a 30 grados, donde la accesibilidad es difícil y las condiciones para realizar actividades económicas o de restauración también son duras, se clasificó a las superficies de protección por tipo de pendiente. (Tabla 13). De esta manera, la propuesta de protección de franjas engloba tanto ecosistemas naturales (bosques y páramos) como aquellos en regeneración (bosques intervenidos) y aquellos de uso productivo pero

en los cuales propuestas de manejo pueden ayudar a mantener o recuperar los SAHs (cultivos y pastos).

Tabla 5
Superficie de Protección de las Franjas en zonas de río
por tipo de cobertura para terrenos fuera de APs y Bosques
Protectores en toda la subcuenca Quijos-Coca (en hectáreas)

Tipo de vegetación	Franja simple	Franja Doble	Franja Triple	Promedio
Bosques	11961.7	23920.9	35932.4	70%
Bosques Intervenidos	1063.9	2153.6	3284.5	6%
Cultivos	1084	2152.6	3246.5	6%
Pasto	1760.1	3557.9	5433.8	11%
Páramo	1128.4	2261.2	3395.7	7%
Total	16998.1	34046.2	51292.9	100%

Fuente: SIG EcoCiencia, 2010

Elaboración: Autor

Cerca del 90% de las superficies a proteger que se identificó en el modelo geográfico de selección y priorización se encuentran en pendientes de 0 a 30 grados. Tan solo alrededor del 10% se encuentra en pendientes de difícil acceso de más de 30 grados. Lo anterior es cierto en todas las franjas, pero conforme la franja doble y triple abarcan más superficies de protección, el porcentaje que representan aquellos terrenos en pendientes mayores a 30 grados aumenta (Tabla 6).

Tabla 6
Superficie de Protección de las Franjas en zonas de río
por tipo de pendiente para terrenos fuera de APs y Bosques
Protectores en toda la subcuenca Quijos-Coca (en hectáreas)

	Pendiente			Total
	>30	0-20	20-30	
Franja Simple	658.8	14670.6	1668.7	16998.1
Franja Doble	2793.25	26286.11	4966.83	34046.19
Franja Triple	6611.62	35707.2	8974.13	51292.95

Fuente y Elaboración: SIG EcoCiencia, 2010

Entonces, la propuesta de protección de los SAHs basada en las franjas, permite que aquellas áreas más críticas para control de sedimentos y regulación hídrica sean conservadas y restauradas. También se proponen actividades de manejo para aquellos pastizales y cultivos ubicados en las franjas. Finalmente aquellas superficies no involucradas directamente en el esquema quedan para uso del propietario (por ejemplo con uso forestal sustentable).

REDD y el Manejo Integral de la Subcuenca Quijos-Coca

Con la finalidad de analizar la pertinencia del mecanismo REDD como instrumento para reducir la deforestación y apoyar la Gestión Integral de Cuencas Hídricas, es válido comentar brevemente sobre el proceso histórico de deforestación en la subcuenca. Desde la década de 1960 con el proceso de reforma agraria y colonización se incentivó la ocupación de espacios de frontera en la Amazonía y la subsecuente deforestación con la finalidad de acumulación y de obtener la titulación de la tierra (Grijalva *et al.*, 2003).

En las siguientes décadas, el proceso de incorporación de la Amazonía a la economía nacional desembocó en un proceso dinámico de diferenciación campesina y en la configuración de dos tipos de productores esencialmente: los productores marginal y de subsistencia y aquellos agricultores y ganaderos estabilizados y empresariales dentro de la economía mercantil. Los dos grupos han influido y continúan influyendo sobre la deforestación en el valle del Quijos de manera diferenciada según sus decisiones de invertir en ganadería y adoptar tecnologías de manejo en pasturas (Grijalva *et al.*, 2003).

Sin embargo, el proceso histórico de deforestación ha empezado a disminuir su ritmo desde la década de los 90s, lo cual en razones globales para el país puede deberse al crecimiento poblacional más lento en estos periodos actuales y a la ralentización del crecimiento de la frontera agrícola (Wunder, García, 2006). Específicamente, en el Cantón Quijos se ha observado un fenómeno similar puesto que en el periodo 1979-1991 existió un incremento de la frontera agrícola del 22% que implicó una tasa de deforestación del 1,8% anual; mientras que en el periodo 1991-2002, la ampliación de la frontera agrícola se redujo a 0,5% y la tasa de deforestación a 0,05% (Grijalva *et al.*, 2003).

En el sector han existido posesionarios de más de 30 años, los cuales se encuentran entre la primera y la sexta línea de la carretera (ver Mapa 5). El total de hectáreas estimadas que se encuentra bajo aquellos propietarios es de 16.000 ha. Según los propietarios los trámites de legalización de los terrenos se encuentran en marcha (Entrix, 2009). La empresa CCS-EP actualmente está colaborando con el MAE para que se legalice los terrenos en este BP La Cascada y que los propietarios cuenten con un Plan de Manejo, puesto que los terrenos se encuentran dentro de las áreas de patrimonio forestal del Estado (De la Cadena,³⁹ com pers). Incluso, con la finalidad de garantizar el buen manejo forestal de los terrenos legalizados.

El Programa Socio Bosque está firmado convenios con los propietarios interesados (Zarria, com pers). Estas dos acciones, la legalización de terrenos, la elaboración de Planes de Manejo para los propietarios y la firma de convenios con SocioBosque son actividades nuevas y que van más allá del Plan de Manejo propuesto para mitigar los impactos de la obra. Estas acciones son aquellas que pueden calificar dentro de un Proyecto REDD+ pues están buscando lidiar con los impactos de la vía en la zona de colonización con los propietarios ya asentados y manejar sustentablemente las tierras de patrimonio forestal del Estado.

Ante todos estos elementos, consideramos que el presente caso propuesto podría plantearse y formularse como un proyecto demostrativo REDD+. De hecho, el caso ingresa dentro de las tres formas planteadas como REDD+ en la Estrategia de Ecuador. Esto es tierras en patrimonio forestal y propiedades bajo el Programa SocioBosque. Las tierras dentro del BP La Cascada están cumpliendo con dos requisitos, pues están dentro del patrimonio forestal del Estado, ante la construcción de la vía se está legalizando la escritura a propietarios, y algunas propiedades están ingresando al Programa SocioBosque. Sin embargo todavía es necesario trabajar otros elementos más que puedan darle forma como proyecto REDD+ y sobre todo pensar en el rol que los gobiernos locales pueden cumplir en ello.

El reto que REDD+ representaría

Existen varios elementos clave que se deben considerar para plantearse un proyecto REDD+. Puesto que Ecuador está actualmente trabajando con los estándares CCBA (Alianza Clima, Comunidad y Biodiversidad), las principales directrices de este estándar son la base de la presente sección con la finalidad de anali-

zar la información y los requisitos necesarios para plantearse un esquema REDD+ en el BP La Cascada. La primera información necesaria son las condiciones originales en el sitio del proyecto (en este caso BP La Cascada).

Para ello se cuenta con la información del EIA de la Vía de Acceso al Embalse Compensador, donde se tiene información de parámetros físicos básicos: suelo, geología, clima, tipos de vegetación, y biodiversidad. Inclusive en el último punto sobre tipos de vegetación se cuenta con información y estudios realizados por EcoCiencia en El Chaco y Gonzalo Pizarro. También se requiere de información de base sobre stocks de carbono y de deforestación histórica en la zona. Dicha información es un vacío en el presente, pero el MAE está elaborando la Línea Base de Deforestación Histórica Nacional a ser validada oficialmente como la línea Base para REDD+, y de igual manera está levantando el inventario nacional de stocks de carbono. Por ello, a futuro sí se contará con dicha información.

Información socioeconómica sobre comunidades y habitantes ubicados dentro y alrededor de la zona del proyecto existe al nivel de propietarios identificado por el EIA del Estudio de Vía de Acceso al Embalse. Pero, información actualizada sobre población y actividades productivas como ganadería y agricultura no se encuentra actualizada en su totalidad. A pesar de que existe información antigua, Censo Agrícola del 2001, o información puntual sobre costo de oportunidad agrícola como en el caso de El Chaco, para el sector del BP la información socioeconómica puede considerarse un vacío.

El principal vacío de información, y también requisito para ver la factibilidad de un proyecto REDD+ en la zona del BP La Cascada, es la proyección de la línea base de deforestación en ausencia del proyecto. Es decir, la cuantificación de la deforestación cau-

sada por la apertura de la carretera y por el incentivo económico (menores costos de transporte) que ésta pone a los propietarios ya existentes en el BP ocasionará la conversión del uso de suelo bosque a cultivos o pastos. Este vacío de información no está propuesto a ser generado por ningún actor hasta el momento y no es parte de la Línea de Base de Deforestación Histórica Nacional.

Atado al vacío de información anterior está la proyección de las emisiones de GEI (Gases de Efecto Invernadero, especialmente CO₂) ocasionadas por la deforestación. Otro vacío de información es analizar cómo este escenario de deforestación afectaría a la biodiversidad en la zona del proyecto. Con esta información, el levantar la línea base del proyecto e identificar las emisiones que pueden reducirse al combatir la deforestación permitiría evaluar si la zona del BP La Cascada representa un volumen de emisiones significativo de ser financiado en un proyecto REDD+.

Otro reto importante cuando se piensa en proyectos REDD+ es qué incentivos, programas, actividades y modelos de gobernanza forestal local son los que permitirán que el proyecto sea efectivo y la deforestación mitigada. Genéricamente, las actividades que se están proponiendo para proyectos REDD+ son control y monitoreo, generación de ingresos sustentables para las comunidades y pobladores locales, desarrollo comunitario, educación e investigación, retribuciones por SAs en proyectos de salud, acceso a agua y otros servicios básicos (PDD Juma, 2008).

De igual manera, es clave continuar con el saneamiento de la tierra que actualmente se está implementando con la finalidad de contar con un planteamiento claro sobre tenencia de la tierra y límites de las propiedades como requisito del proyecto REDD+. Otro factor importante es considerar si la inmigración de otros colonos al sitio del BP podrá ser totalmente controlable con las restricciones de

acceso, la vigilancia y el monitoreo de CCS, o qué otras medidas pueden ser aplicadas para considerar estos impactos no previstos o incluso tratar de manejarlos. Una manera posible de tomar en cuenta dichos impactos en un proyecto REDD+ es a través del análisis de fugas para estipular un porcentaje de emisiones que no serán vendidas en el mercado para compensar aquellos riesgos fuera de control del proyecto.

Otro vacío de información, y más allá un vacío para el manejo de un proyecto REDD+, es la ausencia de una estructura de gobernanza forestal local en el BP La Cascada que incorpore a los diversos actores presentes: propietarios y sus asociaciones, juntas parroquiales, gobiernos locales y el MAE. Los modelos de gobernanza y manejo adaptativos son uno de los requisitos para que las acciones de manejo y programas de monitoreo generen información y retroalimentación confiable que continuamente permita la adaptación y mejora del proyecto ante las condiciones cambiantes (PDD Juma, 2008).

Reconociendo lo anterior, un modelo de manejo planteado en la experiencia del proyecto REDD en Brasil en la Reserva de Juma en el Estado de Amazonas, incorpora a las comunidades locales, los representantes del gobierno y de ONGs en el Consejo Deliberativo sobre la Reserva Juma. Entonces, el reto es crear un nuevo modelo de gobernanza forestal que no sea ni solo centralmente manejado ni tan solo enteramente dejado en manos de los propietarios locales. Dicho modelo puede aprender de la experiencia del Consejo Deliberativo de Juma e integrar a los actores locales y las autoridades nacionales (MAE). Estos sistemas de gobierno con la presencia de varios actores son conocidos como sistemas policéntricos y su fortaleza radica en su flexibilidad de manejo y mayor facilidad para aprender de los errores en el manejo y tomar correctivos (Ostrom, 2009).

Una de las figuras que permita incorporar a los gobiernos locales y propietarios en el manejo del BP La Cascada (y del proyecto REDD+) y que pudiera implementarse es el modelo de Mancomunidad del bosque. Dicha mancomunidad podría proponer una figura de Comanejo del BP conjuntamente con el MAE. Lo cierto es que este punto todavía es uno abierto en el debate de la Estrategia Nacional REDD+ de Ecuador, pero es uno de los puntos necesarios de ser respondido y de empezar a plantearse iniciativas para su tratamiento.

¿Puede ser la mancomunidad forestal un nuevo modelo de gobernanza forestal efectivo para el Comanejo del BP La Cascada y la participación en proyectos REDD+? Respecto del potencial de iniciativas REDD+ en los BP La Cascada y Río Tigre, en los talleres organizados con los actores locales, se apuntó que la información con la cual se había analizado este punto, y que corresponde a los EIAs de las Vías de Acceso, no es información completa, ni actual. No existen definidos linderos del BP La Cascada, no se conoce la delimitación por parte de la gente que habita en ellos o tiene terrenos en ellos. En este punto, la gente sugiere que se estructure nuevamente estudios de posesión, titulación y saneamiento de la tierra con miras a resolver los conflictos existentes y entonces si conocer el real potencial de proyectos como REDD+.

También se apuntó por parte de uno de los representantes de asociaciones de propietarios en el BP La Cascada que la idea de manejo del impacto ambiental de la Vía al Embalse Compensador usando la restricción de acceso con una garita es absurda. Esto ya que existen obras como escuelas y otra infraestructura de la gente que habita en esta zona. Para los habitantes de esa zona, el BP Cascada es el único patrimonio que tienen. Para aplicar alguna opción de manejo allí se debería realizar un estudio más exhaustivo en campo con la gente presente. Sin embargo, si se reconoció que la

opción de manejo para turismo al Embalse y para integrar a los pobladores de dicha zona en actividades de turismo con manejo y cadenas de valor interesaría a ellos y sería una opción equitativa para la conservación del patrimonio forestal. Por ello, el realizar la mitigación de impactos colocando una garita y restringiendo acceso no es compatible con la visión local de fomentar el turismo en el área.

Proyección financiera del Esquema e Implicaciones

Para conocer los costos que representaría el Esquema propuesto se realizó la siguiente proyección financiera (Tabla 7). Para esto se consideraron algunos parámetros basados en información histórica local del PSA El Chaco (e.g. costos varios, pagos a participantes) y otros con información económica macro nacional (e.g. inflación). La proyección está hecha para un horizonte de 10 años.

Con la finalidad de empezar el Esquema con investigación sobre los SAHs y buscar analizar aquellos vacíos de información sobre suelos, hidrología, cobertura y condiciones socioeconómicas en la cuenca, se propone como parte de los costos de implementación en el primer año diversos estudios. Algunos de estos estudios contemplan tener actualizaciones después de un periodo con la finalidad de contar con investigación continua que fortalezca el aprendizaje y manejo de los SAH en el Esquema. El Esquema cuenta con costos fijos de administración y personal, donde estipula personal administrativo y de gerencia y personal técnico para geografía, calidad del agua y biología. También se contemplan costos de monitoreo, para realizar tanto un monitoreo de cobertura de imágenes, visitas al campo monitoreo de la calidad de agua.

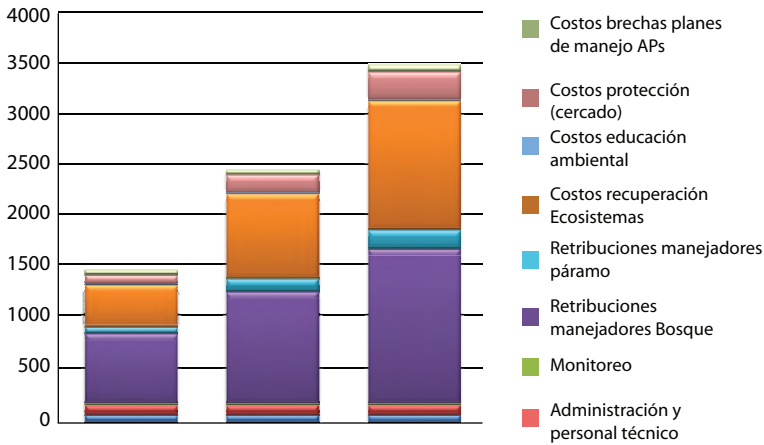
Finalmente dentro de las medidas a implementar para la protección y recuperación de los SAHs están las retribuciones a propietarios o manejadores de ecosistemas de bosque y páramo (retribuciones basadas en la experiencia PSA El Chaco), costos de restauración de ecosistemas, costos de educación ambiental, costos de protección o cercado, y costos para cubrir un porcentaje de las brechas de financiamiento en los planes de manejo de las AP (Sumaco, Antisana y Cayambe Coca) (MAE, 2005).

En promedio, durante los diez años proyectados de implementación del esquema, los costos totales anuales son de \$1,5 millones. Si tomamos los datos de la futura generación de CCS de 8743 GWh al año y multiplicamos por el pago promedio a los generadores hidroeléctricos en Ecuador que fue de 2 centavos por KWh (CONELEC, 2008); tenemos que los ingresos anuales de la empresa ascenderían a 174 millones de dólares. Por lo tanto, los costos totales representan en promedio 0,86% de los ingresos anuales planificados de la empresa CCS. Cabe apuntar que los costos son crecientes conforme avanzan los años de implementación, ya que en la proyección se considera que cada vez se alcanzan más superficies para protección, restauración y manejo. Así, del primer año donde los costos ascienden a \$840 mil y son 0,48%, en el décimo año (en el cual se estabilizan los costos) la inversión llega a \$2 millones o el 1,16% de los ingresos de generación de la empresa hidroeléctrica.

La estructura de costos muestra que la inversión mayor es para retribuciones a propietarios y manejadores del ecosistema bosque, por lo tanto, valora en mayor medida los SAHs provenientes de bosques naturales y de aquellos en regeneración. El segundo rubro mayor de inversión son los costos de restauración y manejo de agroecosistemas como son los cultivos y pastizales. Es decir, después de las retribuciones pensadas para los manejadores de ecosistemas naturales, está el trabajo que se emprende para manejo productivo

y adecuado en cultivos y pastizales dentro de las franjas de protección hídrica.

Gráfico 4
Proyección de costos promedios anuales en escenarios propuestos del esquema de retribución por SAH



Fuente y Elaboración: EcoCiencia, 2010

De esta manera, el esquema apunta a la tradicional forma de retribución de SAs, reconociendo a los manejadores de ecosistemas naturales; pero también va más allá y busca implementar conceptos de manejo e inversión para mejoramiento de prácticas en cultivos y pastizales que permitan un cuidado correcto de la cuenca y el agua. Por supuesto, la última práctica implica empleo agrícola, aprendizaje y producción con los pobladores locales. Después se encuentran en importancia, los costos de protección de cercado para bosques intervenidos, los costos fijos permanentes de administración y personal técnico del esquema, los costos de implementación del esquema (básicamente investigación y negociación), y las retribuciones a propietarios o manejadores de páramo.

Dado que no solo las franjas simples de protección son propuestas en el esquema, sino también el ampliar las superficies de conservación, restauración y manejo duplicando y triplicando la franja propuesta en MAE (2006). Se podría ser más ambicioso en la implementación y buscar englobar mayores franjas. En el caso de la franja doble, los costos promedio (durante diez años) son de \$2,5 millones anuales y representan 1,43% de los ingresos de la empresa. Para la franja triple de protección, los costos son de \$3,5 millones anuales, lo cual significa 2,03% de los ingresos. Las tres franjas son escenarios propuesta de inversión en SAHs y deben ser considerados y analizados por los actores de la subcuenca Quijos Coca.

Tabla 7
Proyección Financiera de la Propuesta del Esquema de retribución SAH
en la subcuenca Quijos-Coca. Escenario Franja Simple

En dólares										
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
% Esquema respecto de Ingresos CCs por generación hidroeléctrica	0.48%	0.51%	0.63%	0.77%	0.96%	0.95%	1.00%	1.04%	1.09%	1.16%
1. COSTOS	898,866.6	891,780.8	1,105,944.8	1,352,738.6	1,677,501.4	1,665,154.3	1,741,904.2	1,821,056.0	1,902,681.2	2,039,644.6
1.1. Costos de implementación	240,660.0	34,782.0	35,477.6	36,187.2	80,208.2	37,649.2	38,402.1	39,170.2	39,953.6	88,556.4
1.1.1. Estudio de Oferta (Línea Base) y Demanda Hídrica	14,010.0									
1.1.2. Estudio Línea Base Calidad Agua	45,150.0									
1.1.3. Estudio Tipos de Bosques y Estructura Dosel	40,550.0									
1.1.4. Estudio Suelos (Tipos, Morfología, Hidrología, Materia Orgánica)	20,000.0	20,400.0	20,808.0	21,224.2	21,648.6	22,081.6	22,523.2	22,973.7	23,433.2	23,901.9
1.1.5. Sistema de Monitoreo Hidrometeorológico	40,150.0									
1.1.6. Actualización de Uso y Cobertura del Suelo (Estudio Geográfico)	40,000.0				43,297.3					47,803.7
1.1.7. Modelamiento Hidrológico de la Cuenca	26,700.0									
1.1.8. Estudios Valoración Económica SAH y Diagnóstico Socioeconómico	14,100.0	14,382.0	14,669.6	14,963.0	15,262.3	15,567.5	15,878.9	16,196.5	16,520.4	16,850.8
1.1.9. Negociación, diseño y firma convenios	94,200.0	96,084.0	98,005.7	99,965.8	101,965.1	104,004.4	106,084.5	108,206.2	110,370.3	112,577.7
1.2. Costos Administración y personal esquema	58,800.0	59,976.0	61,175.3	62,399.0	63,647.0	64,920.0	66,218.4	67,542.7	68,893.6	70,271.4
1.2.1. Costos personal administrativo	35,400.0	36,108.0	36,830.2	37,566.8	38,318.1	39,084.5	39,866.1	40,663.5	41,476.7	42,308.3
1.3. Costos de monitoreo	5,800.0	25,300.0	16,16.0	7,688.3	48,254.4	5,898.5	5,998.5	6,100.0	6,204.4	6,310.0
1.3.1. Monitoreo Hidrológico	5,800.0	2,000.0	2,040.0	2,089.8	2,132.4	2,178.2	2,228.2	2,283.3	2,294.4	2,393.3
1.3.2. Monitoreo de cambios en la cobertura*	0	26,300.0	2,576.0	2,627.5	46,137.7	2,733.7	2,788.3	2,844.1	2,901.0	2,959.0
1.3.2.1. Monitoreo geográfico						43,689.7	2,788.3	2,844.1	2,901.0	2,959.0
1.3.2.2. Monitoreo vial en campo					2,680.1	2,733.7	2,788.3	2,844.1	2,901.0	2,959.0
1.4. Retribuciones mangiadores Bosque	156,306.7	318,865.7	487,864.5	663,495.8	845,957.1	862,876.2	880,133.8	897,736.4	915,691.2	934,005.0
1.5. Retribuciones mangiadores Páramo	16,926.0	34,529.0	52,829.4	71,848.0	73,285.0	74,750.7	76,245.7	77,770.6	79,326.0	80,912.5
1.6. Costos Restauración Ecosistemas	227,856.2	266,319.0	306,229.2	347,629.3	390,562.8	435,074.7	481,210.8	529,018.4	578,545.7	629,842.5
1.7. Costos Educación Ambiental	8,502.4	8,502.4	8,672.4	8,845.9	9,022.8	9,203.3	9,387.3	9,575.1	9,766.6	9,961.9
1.8. Costos Protección (cerrado)	58,980.5	65,090.7	72,055.8	79,162.3	86,524.3	94,149.1	102,044.2	110,217.6	118,677.0	127,430.7
1.9. Costos Becas Planes Manejo APs	38,537.2	39,307.9	40,094.1	40,896.0	41,713.9	42,548.2	43,399.1	44,267.1	45,152.5	46,055.5

Recomendaciones

Algunas recomendaciones para profundizar la investigación y refinar la estrategia se refieren a los requerimientos de información identificados para la implementación del Esquema. Adicional a aquellos se puede mencionar que la propuesta de trabajo y protección de franjas hídricas en el páramo puede no ser la más adecuada. Esto dado que el páramo es la naciente de agua de la cuenca y la totalidad del suelo del ecosistema actúa para almacenamiento y regulación. Por lo tanto, el proteger tan solo las franjas próximas al río puede no ser la mejor opción en dicho caso.

Para esto surge como recomendación en próximos pasos analizar más a fondo la propuesta de manejo y protección que se proponga para el páramo. Lo que sí es esencial, y por eso se lo incluyó en la presente propuesta de Esquema, es englobar la totalidad de la cuenca y los diferentes ecosistemas en ella incluidos. Otro punto importante para profundizar el análisis, investigación y propuesta a futuro es qué sistemas de gobernanza de recursos comunes pueden ser los apropiados para manejar un recurso regional común como lo es la Cuenca Quijos Coca.

En este sentido, apuntar a un mayor análisis que pueda tomar ejemplos y experiencias en el país, y en otras regiones, en manejo integral de cuencas hídricas, gobernanza de recursos comunes y mecanismos concretos de implementación es recomendable como paso a seguir. En esta línea, será útil también reflexionar a futuro sobre esquemas de retribuciones por servicios hídricos como parte integral de sistemas de manejo de recursos comunes regionales, y las implicaciones en la equidad y responsabilidades diferenciadas de los varios actores de la cuenca.

Bibliografía

BELTRÁN, Karla et. al.

- 2011 *Análisis de Vulnerabilidad para la Subcuenca del Quijos-Coca*, Proyecto "Capacity Building in Climate Change and Local Governance in Amazonia of Northern Ecuador", Quito: EcoCiencia (inédito).

CALLES, J. Celi. G.

- 2009 Caracterización de las áreas de conservación de las microcuencas del Programa de Servicios ambientales del cantón El Chaco. EcoCiencia. EcoFund. Fondo Ambiental Nacional. Gobierno Municipal de El Chaco. MacArthur Foundation.

CELLERI, R.

- 2009 Estado del conocimiento técnico científico sobre los servicios ambientales hidrológicos generados en los Andes. CONDESAN.

CONELEC.

- 2008 Estadística del Sector Eléctrico Ecuatoriano. Periodo 1990-2008. CD-ROM.

Consejo de la Cuenca del Río Machángara.

- 2010 <http://www.consejodelmachangara.com.ec/>

ECOCIENCIA

- 2010 "Documento de Sistematización de Experiencias y Modelos de Retribuciones por Servicios Ambientales en América Latina y Ecuador", por Miguel Castro, Proyecto "Capacity building in climate change and local governance in Amazonia of Northern Ecuador", FGL III, EcoCiencia, inédito. Quito.

ENGEL, S., Pagiola, S., Wunder, S.

- 2008 Designing payments for environmental services in theory and practice: an overview of the issues. *Ecological Economics* 65, 663–674

ENTRIX

- 2009 Proyecto Hidroelectrico Coca Codo Sinclair. Construcción de la Vía de Acceso al Embalse Compensador. Elaborado para: CocaSinclair.

ETAPA

- 2010 http://www.etapa.net.ec/DGA/dga_pro_fue_hid_con_cue_mac.aspx

GARCÍA, Francisco

- 20067 El Sector agrario del Ecuador: incertidumbres (riesgos) ante la globalización, Íconos Revista de Ciencias Sociales, FLACSO, Número 24, p. 71-88.

GARZÓN, A.

- 2009 Estado de la acción sobre los mecanismos de financiamiento de la protección o recuperación de servicios ambientales hidrológicos generados en los Andes. Servicios ambientales para la conservación de los recursos hídricos: lecciones desde los Andes. Síntesis Regional CONDESAN.

GRIJALVA, Jorge, Arévalo, Venus, Wood, Charles

- 2003 Expansión y Trayectorias de la Ganadería en la Amazonía: Estudio en el Valle de Quijos y Piedemonte, en la Selva Alta del Ecuador, Publicación miscelánea N° 125, INIAP, Quito.

INEC. III Censo Nacional Agropecuario

- 2002 Cultivos permanentes: Superficie, producción y ventas, CD-ROM.

KEMKES, R. Farley J.; Koliba. C.

- 2009 (en prensa). Determining when payments are an effective policy approach to ecosystem service provision. Ecological Economics. doi:10.1016/j.ecolecon.2009.11.032

MAE

- 2006 Norma Manejo Sustentable de los Bosques Andinos. Dirección Nacional Forestal. Ministerio del Ambiente.

MURADIAN, R. *et al.*

- 2010 Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services

OSTROM, E.

- 2009 The economic analysis of institutions. Institutions and the Environment. (DOI) 10.1111/j.1468-0270.2008.00840

PDD Juma

- 2008 The Juma Sustainable Development Reserve Project: Reducing Greenhouse Gas Emissions from Deforestation in the State of Amazonas, Brazil. Project Design Document for validation at Climate Community and Biodiversity Alliance (CCBA).

ROJAS, M. Aylward B.

- 2003 What are the learning from experience with markets for environmental services in Costa Rica? A review and critique of the literature. IIED. London

SOCIOBOSQUE

- 2010 http://www.ambiente.gob.ec/paginas_espanol/sitio/sociobosque_es.html

WUNDER, S.

- 2005 Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts. Occasional Paper No. 42. CIFOR, Bogotá.

Los/as autores/as

Engel, Susan. Antropóloga con una maestría en Políticas para el Desarrollo y una Maestría en Descentralización y Desarrollo Local. Adicionalmente se ha formado en técnicas de *coaching*. Tiene amplia experiencia en la institucionalización del enfoque de género y en gestionar procesos participativos de gestión pública. Desde el año 2009, Susan coordina la iniciativa estratégica Paz y Desarrollo en la Frontera Norte de FFLA.

Frank, Volker. Sociólogo con una maestría en Políticas de Desarrollo. Desde mediados de los noventa, está vinculado con los temas derechos humanos y la resolución pacífica de conflictos. Ha elaborado programas de transformación de conflictos en América Latina. Ha sido miembro de la cooperación alemana y ha coordinado trabajos con los pueblos indígenas de la Amazonía Ecuatoriana en el programa de Manejo de Conflictos Socioambientales de FFLA. Actualmente se desempeña como Director de Iniciativas Estratégicas de FFLA.

Heylings, Pippa. Tiene un B.A. en formación en Educación Comunitaria (Nottingham University, UK) y una maestría en Educación Ambiental (Rhodes University, Sur África). Ha capacitado a oficiales relacionados con manejo de recursos naturales (de diversos niveles) en temas de planificación participativa, facilitación y manejo de conflictos en Cuba, Turquía, Mauritania, Costa Rica. Desarrolló una metodología para la evaluación de gobernanza en áreas protegidas y lideró el curso del mismo para 60 participantes en el Congreso Mundial de Areas Protegidas en Durban en 2002. En Galápagos diseñó y facilitó el proceso de facilitación y manejo de conflictos que finalmente logró establecer a partir de un consenso local, la creación de la Reserva Marina de Galápagos (RMG) y ela-

borar un plan de manejo consensuado para la misma. Adicionalmente el proceso logró institucionalizar por ley el modelo institucional de co-manejo para la RMG. Actualmente es Directora Ejecutiva de FFLA.

Narváez Álvarez, María José. Abogada, Máster en Derecho administrativo; profesora de Derecho Ambiental en la Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Ecuador; y Derecho Administrativo y Derecho Ambiental en la Universidad Internacional SEK. Autora de: *La responsabilidad civil por daños ambientales en el sector extractivo hidrocarburífero*, 2006; *Componente ambiental en la Licencia única anual de funcionamiento de las actividades económicas en el Distrito Metropolitano de Quito*, 2010; *La prevención de conflictos socioambientales: participación ciudadana en los procesos extractivos (marco normativo)*, 2010; coautora de: *Mecanismos de control social en el orden constitucional y normativo ordinario (clave neoconstitucional)*, 2011.

López Acevedo, Víctor. Antropólogo especializado en Gestión Ambiental y Desarrollo Sustentable. Es candidato a Doctor. Trabaja con organizaciones sociales y gobiernos locales en temas de gobernanza ambiental y energética en la región amazónica ecuatoriana. Becario del Programa Educación para la Naturaleza, Russell E. Train de WWF para el programa de doctorado conjunto de la Universidad Bolivariana de Chile y la Universidad de York de Canadá. Profesor asociado de FLACSO del Programa de Estudios Socioambientales y Maestría en Gobernanza Energética. Coordinador del proyecto Climático y Fortalecimiento a Gobiernos Locales de EcoCiencia.

Ortiz-T., Pablo. Sociólogo y Máster en Ciencias Políticas. Doctorado en Estudios Culturales. Docente de la Escuela de Gestión para el Desarrollo Local de la Universidad Politécnica Salesiana

UPS. Autor de varios libros y artículos especializados en conflictividad socioambiental.

Rivera, Jackie. Licenciada Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Cursa una Maestría en “Desarrollo local y Territorio” en la FLACSO. Posee experiencia profesional en el campo administrativo dentro de la cooperación internacional, ha trabajado en el Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte dentro del PNUD y ha trabajado igualmente dentro de un proyecto de respuestas multisectoriales al VIH-SIDA y al Programa de Voluntarios para las Naciones Unidas. Es asistente Técnica de la Iniciativa de Paz y Desarrollo en la Frontera Norte de FFLA.

Torres, Víctor Hugo. Doctor en Sociología y Ciencias Políticas, Master en Ciencia Política, Doctorado en curso en Estudios Culturales Latinoamericanos, docente en la Universidad Politécnica Salesiana UPS, autor de varias publicaciones sobre desarrollo local, participación ciudadana y acción pública intercultural. Experticia en métodos de evaluación y sistematización de proyectos, se desempeña también como consultor, es autor de varias publicaciones donde se destacan, *Políticas públicas, territorios y localidades; El Desarrollo Local en el Ecuador, Gestión Pública Intercultural*, entre otros.

Notas

- 1 Constitución Política de la República de Ecuador, agosto 1998.
- 2 Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.
- 3 Ibid.
- 4 Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N° 449, 20 de octubre de 2008.
- 5 Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial N° 1, 11 de agosto de 1998.
- 6 Ley de Gestión Ambiental, 1999.
- 7 Reglamento de Aplicación de los mecanismos de Participación Social.
- 8 De conformidad con el artículo Art. 46 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, existirá control social a las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral, y de Transparencia y Control Social, por parte de las ciudadanas y los ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro-ecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, mediante los mecanismos de participación que sean más convenientes, como por ejemplo las veedurías y los observatorios, con el objeto de vigilar la actuación de los órganos y autoridades de todas las funciones del Estado y los diferentes niveles de gobierno, conforme lo señala la Constitución.
- 9 Datos presentes en el Informe de “Conflictos Socioambientales en el Ecuador 2006”, preparado por la Plataforma de Acuerdos Socioambientales (PLASA)-PNUD, Quito, 2006.
- 10 Hay que notar que a favor de las petroleras privadas existe la exoneración de aranceles de importación y exportación, además del no pago del impuesto a la renta por concepto de pérdidas e impactos económicos por la mezcla de crudos, con lo cual la participación del Estado es aún menor.
- 11 También conocida como Ley 122, que se financia con 2,5 y 4,5% del total de la facturación que cobren a Petroecuador y sus filiales y a las empresas operadoras privadas.
- 12 Dentro de la estructura político-administrativa del Estado ecuatoriano.
- 13 Constitución de la República del Ecuador, 2008, Registro Oficial N° 449, 20 de octubre de 2008.
- 14 Es preciso señalar que ésto ocurrió en medio de un conflicto de tierras por la falta de delimitación entre las áreas protegidas (ex Reserva Ecológica Cayambe

- Coca), el bosque protector La Cascada y las posesiones de varios colonos reclamadas al ex IERAC; a más del reclamo por tierras de posesión ancestral por parte del pueblo cofán, que incluye a la cascada San Rafael (lugar sagrado en su cosmovisión), presentado ante el propio MAE y que configuró un esquema de co-manejo de la ex Reserva, hoy Parque Nacional Cayambe Coca. Tampoco los diferentes niveles de gobierno cuentan con delimitación oficial: parroquias (Gonzalo Díaz de Pineda y El Reventador), cantones (El Chaco y Gonzalo Pizarro) y provincias (Napo y Sucumbíos). Este es un elemento altamente sensible por resolver en la parte alta del río Coca.
- 15 Cf: EcoCiencia. 2006, Memorias del Foro “Ambiente, Agua y Energía”, El Chaco, 18 de agosto del 2006; EcoCiencia. 2008, Memorias de la Mesa Redonda Agua Líquido Vital, Proyecto FGL, G. M. de El Chaco y Comité de Gestión Ambiental de El Chaco, 8 de mayo de 2008. Disponibles en: www.ecociencia.org
 - 16 A partir de las recomendaciones de un análisis jurídico sobre los aspectos ambientales y de descentralización en el sector eléctrico (Escobar, 2006) se decidieron las acciones a seguir por la Mancomunidad, entre otras: reuniones con diversos actores institucionales para profundizar su comprensión del rol de los gobiernos seccionales en el aprovechamiento del recurso agua de sus jurisdicciones; planificación de las formas más adecuadas en que se debería hacer llegar a la autoridad las consideraciones de los gobiernos locales, desde la perspectiva de la importancia del recurso hídrico para el desarrollo sostenible de los cantones (EcoCiencia, 2007).
 - 17 Rueda de prensa en la Asociación de Municipalidades del Ecuador, matriz AME-Quito. 3 de junio del 2008. Boletín de prensa disponible en la Ventana Ciudadana de monitoreo al CCS: www.ecociencia.org
 - 18 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Artículo 132.
 - 19 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Artículo 111.
 - 20 Constitución de la República de Ecuador, 2008, Artículo 313.
 - 21 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Artículo 110.
 - 22 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Artículo 105.
 - 23 *Ibíd*, Artículo 108.
 - 24 *Ibíd*, Artículo 109.
 - 25 *Ibíd*, Artículo 136.

- 26 Ley de Gestión Ambiental, Registro Oficial N° 418, 10 de septiembre de 2004.
- 27 COOTAD, Artículo 141.
- 28 *Ibíd*, Artículo 127.
- 29 Tapia, Graciela, *Análisis de 'Actores Involucrados' en Procesos Participativos*, Fundación Cambio Climático, p. 1.
- 30 Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 95.
- 31 Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010.
- 32 Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 100.
- 33 Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, Art. 64.
- 34 FFLA; 2009
- 35 Por capacidades de paz entendemos estructuras, mecanismos, procesos e instituciones que buscan prevenir la violencia y atender en forma colaborativa a las causas de fondo de la conflictividad en una sociedad. Son factores que tienden puentes entre partes en conflicto, emprenden iniciativas de diálogo y conectan sectores y actores de la sociedad para promover la convivencia pacífica. FFLA; 2009
- 36 El ciclo de las políticas públicas son: formulación, normativa, ejecución y evaluación.
- 37 Si bien, los mecanismos PSA originalmente no fueron pensados como instrumentos de equidad y redistribución, mucho de su sostenibilidad institucional está ligado a la percepción social de equidad a más de la percepción de su eficiencia. Por ello, si se considera que la tenencia de la tierra no es completamente formal con título en la zona y que también existen problemas de límites con Áreas Protegidas se hace aún más esencial considerar que conjuntamente con el diseño e implementación del esquema deberían darse actividades de saneamiento de la tierra.
- 38 Talleres realizados el 25 de Agosto en Lumbaqui, Sucumbíos y el 26 de Agosto en El Chaco, Napo. En octubre se realizó un evento en Quito con autoridades nacionales y locales para revisión de propuesta.
- 39 Gerenta Ambiental de la Empresa CCS.

